

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Neutralité de la Belgique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 4 mars 1921 à 3 heures 1/2

PAR

F. de PERIER

Président : M. WEISS, Professeur

Suffragants } *MM. de LAPRADELLE, Professeur*
GIDEL, Chargé de cours



PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Neutralité de la Belgique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 4 mars 1921 à 3 heures 1/2

PAR

F. de PERIER



Président : M. WEISS, Professeur

Suffragants } *MM. de LAPRADELLE, Professeur*
GIDEL, Chargé de cours



PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1921

INTRODUCTION

La préméditation de l'agression allemande de 1914 n'est plus à démontrer.

L'Allemagne avait depuis longtemps préparé un plan de guerre dont l'exécution ne pouvait se faire qu'au mépris absolu des règles du droit international. Il fallait écraser la France avant l'arrivée de ses Alliés.

Or, l'Etat-Major allemand pensait ne pouvoir atteindre ce résultat décisif que par une offensive foudroyante à travers la Belgique.

La frontière française de l'Est, ouverte par le traité de Francfort, était cependant défendue par des fortifications nombreuses et habilement tracées¹. S'y attaquer était une perte de temps.

Les masses allemandes concentrées dans les régions rhénanes, atteindraient plus facilement et directement le cœur de la France par la Belgique méridionale, effectuant un grand mouvement qui prendrait à revers les armées françaises orientées face à l'Est.

1. Voir la défense organisée par le général Seré de Rivière dans *La bonne frontière militaire de la France contre l'Allemagne*, par le général Malletterre.

Mais pour réaliser ce plan, il fallait traverser un territoire, dont la neutralité avait été solennellement consacrée par l'Allemagne elle-même et dont le passage lui était par conséquent formellement interdit.

L'Allemagne n'hésita pas à placer ses intérêts au-dessus du droit.

Le 2 août 1914, elle envoya à la Belgique un ultimatum incompatible avec l'honneur et le respect des engagements. C'était mal connaître la fierté de la nation. La Belgique refusa toute compromission et, devant la menace, courut aux armes.

On connaît l'héroïque résistance de Liège et de l'armée belge. En retardant de quelques jours l'avance allemande, elle permit à la France de terminer sa mobilisation et fut un des facteurs de la victoire.

La violation de la neutralité belge en condamnant un pays à subir les horreurs de la guerre, au mépris absolu des traités internationaux, constitue un des plus grands crimes de l'histoire.

Nous voudrions essayer d'en mesurer l'étendue, et ce sera la partie principale de notre travail.

Mais nous nous proposons en outre une étude d'ensemble de la neutralité belge, que nous limiterons toutefois à la métropole sans entreprendre l'examen du régime de sa colonie du Congo.

Dans un premier chapitre, nous préciserons la situation internationale de la Belgique avant 1914.

Dans un second chapitre, nous montrerons comment l'Allemagne est en fait et en droit coupable du crime de la violation de la neutralité belge.

Dans un troisième et dernier chapitre, nous indiquerons rapidement comment l'abrogation de la neutralité belge répond aux aspirations du pays, en même temps qu'elle est conforme au nouvel ordre international tel qu'il résulte du pacte de la Société des Nations.

CHAPITRE PREMIER

LA NEUTRALITÉ BELGE AVANT 1914

Après avoir dégagé la notion de neutralité permanente, telle qu'elle se présentait dans le droit international avant la guerre, nous rechercherons les origines et préciserons les caractères de la neutralité belge.

Puis nous indiquerons quelle fut jusqu'en 1914 l'attitude de la Belgique et de l'Europe devant cette neutralité.

SECTION I

La notion de neutralité permanente

La neutralité ordinaire ou « occasionnelle » est la situation de toute Puissance qui ne participe pas à une guerre déterminée.

Ainsi définie, elle s'oppose à la belligérance, naît avec elle et ne lui survit pas.

La neutralité peut cependant se terminer avant la fin des hostilités, car elle est volontaire : elle ne lie pas la puissance neutre et celle-ci peut toujours, au cours des événements, se départir de son attitude pacifique et s'engager dans une entreprise belliqueuse, si ses intérêts le lui commandent.

Il appartient souverainement à l'État de décider de la paix ou de la guerre : sa faculté d'option est entière.

Mais il n'en est pas toujours ainsi.

A la suite de traités internationaux, certains États ont renoncé à cette faculté d'option qui est à la base de la neutralité volontaire ou occasionnelle et se sont engagés solennellement devant d'autres Puissances à rester en dehors de toute guerre, à être « perpétuellement neutres ».

Leur neutralité perpétuelle ou permanente n'est plus une situation de fait, mais de droit, établie pour une durée indéterminée, obligatoire.

Tantôt, elle est sollicitée par un État faible dont l'existence continuellement menacée par de puissants voisins est nécessaire à l'équilibre général en raison de son importance économique ou stratégique ; tantôt elle lui est imposée, comme servitude internationale, dans l'intérêt de la paix : pour éviter les compétitions qui ne manqueraient pas de se produire au sujet d'un État placé entre de grandes Puissances et incapable de leur opposer une résistance efficace, on le rend inviolable, par un obstacle juridique, on le « neutralise ».

Dans les deux cas, l'Etat neutre à titre permanent subit une restriction considérable de sa souveraineté externe : il perd le droit de faire la guerre, sauf le cas de légitime défense.

Sollicitée ou subie, cette neutralité ne peut résulter que d'un traité, elle est contractuelle, et c'est là son caractère fondamental.

La présence d'Etats s'engageant à la garantir ou tout au moins à la respecter est nécessaire. Un Etat peut sans doute se déclarer neutre perpétuellement¹, mais à quoi répondra en pratique cette déclaration unilatérale de sa part. Que signifiera un engagement dont il pourra se délier à tout moment, et que personne n'aura promis de respecter ?

La neutralité permanente doit donc dériver d'un contrat synallagmatique, engendrant des droits et des devoirs réciproques entre les deux parties : l'Etat neutralisé et ceux qui ont consacré sa neutralité. Mais ce contrat n'énumère pas en général ces obligations dans leur détail et les règles de la neutralité permanente sont définies plus par la doctrine ou la coutume internationale que par les conventions diplomatiques.

L'Etat neutre à titre perpétuel non seulement ne doit pas faire la guerre, et observer au cours d'une guerre déclarée, les devoirs qu'impose la neutralité en général, mais encore il doit s'abstenir de tout acte ou de tout engagement susceptible d'amener un conflit.

1. C'est le cas de l'Islande, qui s'est séparée du Danemark en 1919 et s'est déclarée neutre à titre perpétuel.

Il ne peut pas, par exemple, se porter garant de la neutralité d'un autre Etat, la garantie impliquant une intervention armée éventuelle¹. De même il ne peut coloniser, ce qui pourrait l'amener à entrer en compétition avec d'autres Puissances².

L'Etat neutre ne peut ordinairement conclure d'union douanière, celle-ci étant considérée comme le prélude de l'union politique³.

La question des alliances est controversée. De nombreux auteurs refusent à l'Etat neutre le droit de contracter une alliance quelle qu'elle soit, offensive ou défensive⁴. Ce refus nous semble un peu rigoureux.

L'Etat neutre a le droit et même le devoir de défendre sa neutralité. Il peut donc prendre souverainement toutes les mesures qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de cette obligation, et par suite s'allier défensivement en vue de protéger plus efficacement sa neutralité menacée.

Le fait de solliciter l'appui éventuel d'une Puissance

1. Solution donnée à propos de la Belgique par le traité du 11 mai 1867 établissant la neutralité du Luxembourg.

2. La Belgique possède cependant la colonie du Congo, grâce à l'habileté diplomatique de son souverain, Léopold II. Celui-ci avait formé une Société pour l'exploration et la pénétration du continent africain. Cette Société, une fois le bassin du Congo exploré, se transforma en Etat libre et indépendant. Ce nouvel Etat était une fiction, car il n'avait pas d'autre souveraineté réelle que celle de la Belgique. Les Puissances le reconnurent cependant en 1885 par l'acte de Berlin. Léopold II, chef du nouvel Etat, déclara céder ses droits en faveur de la Belgique et, le 20 août 1908, la Chambre des représentants vota l'annexion du Congo.

3. Le Luxembourg faisait cependant partie du Zollverein allemand depuis le 8 février 1842 (acte de la Haye).

4. Despagnet, *Droit international public*.

dont le désintéressement dans le conflit qui se prépare paraît certain ne constitue qu'un acte de simple prévoyance, nullement contraire à la neutralité¹.

Celle-ci ne serait qu'un mot « si les petites nations auxquelles l'Europe l'a imposée dans un intérêt commun n'avaient pas le droit, alors qu'il en est encore temps, de prévenir sa violation, et devaient assister impassibles aux attentats qui se préparent² ».

La neutralité doit d'ailleurs s'interpréter largement au point de vue des droits à accorder à l'État neutre, car il ne faut pas oublier qu'il est un État souverain et que pour lui aussi « la liberté est la règle et la restriction l'exception, d'interprétation limitative³ ».

L'État neutre n'a pas abdiqué sa souveraineté, il en a simplement accepté une restriction au point de vue externe.

Le garant n'a pas à intervenir dans les affaires intérieures de l'État neutre, en effet il ne le protège pas, il se borne à garantir un résultat à savoir le maintien de la neutralité, il est simplement « l'auxiliaire d'une insuffisance⁴ ».

Ses obligations sont claires : tout d'abord il doit respecter la neutralité qu'il a garantie. Un adage connu du

1. En ce sens M. Weiss, *La violation de la neutralité belge et luxembourgeoise par l'Allemagne*, 1915.

2. M. Weiss, *Ibid.* p. 20.

3. Rivier, *Droit des gens*, II, n° 213.

4. Emmanuel Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*. Bruxelles 1912.

droit civil reste toujours en vigueur et doit être étendu au droit international :

« Qui doit garantie ne peut évincer ».

Il doit en plus la faire respecter¹, c'est là un devoir, c'est aussi un droit, et cela, même au cas où l'État neutre s'y opposerait.

En effet, à la différence de la garantie du droit civil à laquelle le garant peut renoncer parce qu'elle est établie dans son seul intérêt, cette garantie internationale n'existe pas seulement dans l'intérêt de l'État neutre, mais aussi dans celui des garants, le plus souvent même principalement dans l'intérêt des garants pour lesquels elle est un droit acquis.

Quant au mode d'intervention, il varie suivant la nature de la garantie stipulée.

Elle peut être pure et simple, obligeant chaque garant à intervenir, soit dans une action commune avec ses cogarants, soit même seul dans une action isolée. Son obligation est exigible pour le tout ; comme dans l'obligation « in solidum » du droit civil, il n'est pas libéré par l'abstention des autres débiteurs solidaires.

Elle peut aussi être collective.

Dans ce cas, une action commune doit être combinée entre tous les garants sans que le refus d'agir de la part de l'un puisse empêcher les autres de sauvegarder leurs intérêts.

1. Cette obligation de faire respecter le distingue de l'État qui a simplement reconnu la neutralité et ne s'est engagé ainsi qu'à la respecter lui-même...

Mais l'abstention de l'un des garants, tout au moins d'après l'interprétation anglaise, est une cause de libération pour tous. Lord Stanley l'affirmait en 1867¹ et l'Angleterre a toujours établi une différence entre les deux garanties simple ou collective².

Il s'en suit que cette dernière est très précaire et ne donne aucune sécurité à l'Etat pour lequel elle est stipulée³.

Telle est la notion de neutralité permanente qui se dégage d'une façon générale du droit international.

Mais de création récente, expédient politique inventé par la diplomatie moderne, elle ne saurait avoir une rigidité parfaite, et pour déterminer les différentes facultés qui doivent être accordées ou refusées aux Etats neutres il est essentiel, comme le dit M. Rivier⁴, de « considérer toujours l'origine de la neutralité et son fondement juridique ».

C'est ce que nous commencerons par faire dans notre étude sur la neutralité de la Belgique.

1. Déclaration de lord Stanley à l'ambassadeur d'Autriche à propos du Luxembourg.

2. Le 2 août 1914, sir Edward Grey affirmait encore cette interprétation à M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres. L'Angleterre était tenue de faire respecter la neutralité belge (cas de la garantie simple) sans le concours des autres puissances, tandis que pour le Luxembourg (cas de la garantie collective), toutes les puissances garantes devaient agir de concert. (Livre jaune n° 137.)

3. De cette garantie collective, on peut rapprocher la garantie restreinte, accordée au Congo : les Puissances signataires de l'acte de 1885 ont le droit de faire respecter la neutralité du Congo, mais ne s'y engagent pas.

4. Rivier, *Droit des gens*, II, n° 123.

Avant la guerre de 1914, il y avait en Europe trois Etats déclarés, par les traités, perpétuellement neutres : la Suisse, la Belgique et le Luxembourg.

Mais des mesures importantes distinguaient ces trois neutralités.

La Suisse était volontairement neutre depuis 1815.

Elle avait en fait renoncé à toute politique belliqueuse depuis la « paix perpétuelle » conclue avec François I^{er} au lendemain de Marignan.

Bien qu'elle continuât longtemps encore à fournir des soldats aux armées étrangères, elle ne prit depuis ce temps aucune part aux guerres du dehors.

La Révolution française troubla sa quiétude, mais en 1815, elle fit consacrer par le Congrès de Vienne¹ cette neutralité qu'elle avait observée depuis quatre siècles et qui était pour elle synonyme d'indépendance.

Au contraire, la Belgique et le Luxembourg avaient été liées à la neutralité, par la volonté expresse des Puissances.

La Belgique, en même temps qu'elle, obtenait son indépendance.

Le Luxembourg en 1867, époque à laquelle le grand-duché faillit allumer la guerre qui devait éclater trois ans plus tard entre la France et l'Allemagne.

Le Traité de Prague de 1866 avait dissous la Confédé-

1. Le Congrès de Vienne comprit, dans le même régime de la neutralité le Chablais et le Faucigny. Leur annexion à la France en 1860 ne changea pas leur régime de neutralité qui ne fut supprimé qu'en 1919. (Voir *La neutralité politique de la Savoie, sa suppression*, par H. Delavenna, 1920.)

ration germanique dont faisait partie le Luxembourg depuis les traités de Vienne.

Le roi de Hollande, grand-duc de Luxembourg, refusait d'entrer dans la nouvelle Confédération de l'Allemagne du Nord. Napoléon III engagea avec lui des pourparlers dans le but d'acquérir le grand-duché. Mais la Prusse s'y opposa et se prépara à la guerre. C'est alors que les grandes Puissances se réunirent à Londres sur l'initiative de l'Autriche et neutralisèrent le territoire, cause du litige.

Le traité du 11 mai 1867, après avoir stipulé cette neutralisation, ajoutait que le maintien des places fortes, devenait sans nécessité comme sans objet.

En conséquence, la forteresse de Luxembourg fut rasée. Le grand-duché n'entretint plus que l'armée nécessaire au maintien de l'ordre.

La Belgique ne connut pas une neutralisation aussi rigoureuse. Elle resta armée pour sa défense.

SECTION II

Origines et caractères de la neutralité belge ¹

En 1815, les Puissances alliées victorieuses s'étaient préoccupées de prendre des garanties contre la France. Ne tenant aucun compte des aspirations des peuples, le

¹ Pirenne, *Histoire de la Belgique*; Lavisse et Rambaud, *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours*.

Congrès de Vienne avait déclaré « territoires vacants » les anciennes provinces belges annexées à l'Empire français et les avaient réunies à la Hollande pour former le royaume des Pays-Bas sous la dynastie des Nassau.

L'Etat nouveau, aux mains d'un allié sûr, semblait pouvoir résister à nos armées, au cas d'une nouvelle agression.

Les alliés ne jugèrent pas l'œuvre de défense terminée, ils la complétèrent en signant le 15 novembre 1818 avec les Pays-Bas la convention dite « des forteresses », en vertu de laquelle un certain nombre de places fortes des Pays-Bas devaient recevoir des garnisons anglaises ou prussiennes, dès que le *casus foederis* serait déclaré contre la France.

C'était en somme reprendre un système analogue à celui de la Barrière de 1715 qui autorisait la Hollande à occuper militairement certaines villes frontières de la Belgique, alors province autrichienne, en vue de se mettre éventuellement à l'abri d'une invasion française¹.

L'ancien système était aggravé par l'augmentation du nombre des places et la substitution à un Etat secondaire de deux grandes Puissances.

Mais l'œuvre de 1815 était artificielle. Il existait entre les deux peuples de trop nombreuses différences pour que leur union fût durable. Les Belges étaient en majorité catholiques, parlaient français, vivaient de l'indus-

1. Voir à ce sujet, *Les origines de la neutralité de la Belgique et le Système de la Barrière (1609-1830)*, par René Dollot, 1902.

trie et de l'exploitation des mines ; les Hollandais, étaient calvinistes, parlaient flamand et vivaient du commerce maritime et de l'agriculture.

C'était grâce à ces différences habilement exploitées, qu'un peu plus de deux siècles auparavant pendant la révolte des Pays-Bas contre l'Espagne intolérante, le gouverneur Farnèse avait réussi à séparer les dix provinces du sud des sept provinces du nord qui, par l'union d'Utrecht de 1579, se déclaraient indépendantes.

Depuis cette époque, les intérêts divergents n'avaient fait que s'accroître par la vie séparée.

Les Hollandais, rivaux des Belges, devenaient leurs oppresseurs.

Dès 1648, à la paix de Westphalie, ils obtenaient la fermeture des ports rivaux des leurs, et cette mesure, que les Belges devaient subir jusqu'à la conquête française de 1792, entravait leur commerce et leur prospérité.

En 1815, l'Escaut restait libre, mais remettre les destinées du pays entre les mains du roi de Hollande n'était-ce pas livrer la Belgique à l'oppression, n'était-ce pas en faire une colonie hollandaise ?

Dès les premiers temps, les protestations s'élevèrent. Ce fut d'abord à propos de la Constitution. Les Belges plus nombreux réclamaient un nombre de députés supérieurs à celui de la Hollande, ils n'obtinrent qu'un nombre égal.

Le nouveau roi, Guillaume 1^{er}, loin de montrer l'habileté et la délicatesse nécessaires pour maintenir une

union aussi disparate, accumula les actes irritants. Il nomma les Hollandais à toutes les charges importantes, imposa aux fonctionnaires l'usage de la langue hollandaise, puis la rendit obligatoire dans les écoles et les tribunaux.

Un vif mécontentement en résulta, accru par la lourdeur des impôts établis pour amortir la dette hollandaise.

La protection également accordée à tous les cultes parut aux cléricaux belges difficile à admettre; l'application de lois défavorables à l'Eglise, désapprouvées par le Pape, l'exil en 1817 de l'évêque de Gand, M. de Broglie, protestataire, joignirent l'opposition religieuse à l'opposition politique.

En 1830, tous les partis belges unis dans la haine du Hollandais n'attendaient qu'une occasion pour s'insurger.

La Révolution française devait avoir son fatal contre-coup à Bruxelles.

Le 25 août 1830, à la suite de la représentation patriotique : *La Muelle de Portici*, une foule exaltée courut aux armes, incendia le palais du ministre hollandais van Maanen et arbora le drapeau brabançon.

Toute la Belgique suivit l'exemple de la capitale et dès la fin d'octobre les soldats hollandais étaient contraints de se réfugier dans la citadelle d'Anvers, d'où la ville était bombarbée. Un gouvernement provisoire, formé à Bruxelles, proclama l'indépendance du pays et convoqua un Congrès national (10 novembre).

Tous ces faits constituaient une infraction manifeste aux traités de 1815. Le roi Guillaume fit appel à l'Europe pour recouvrer l'intégrité de son royaume.

Mais déjà la politique générale avait d'autres préoccupations.

L'Autriche surveillait l'Italie, foyer d'idées libérales, la Russie voyait éclater la révolution à Varsovie.

La Prusse était prête à intervenir, mais non pas disposée à engager une lutte seule contre la France favorable à l'insurrection belge.

L'Angleterre était en réalité maîtresse de la situation. Or, elle était libérale et disposée à souscrire à tout arrangement nouveau pourvu qu'il n'établît dans les riches contrées belges la suprématie d'aucune grande Puissance.

Dès le 4 novembre, lord Aberdeen que la victoire du parti « whig » avait appelé au pouvoir, décidait la Hollande à accepter un armistice. Puis une conférence se réunit à Londres, composée des délégués des cinq grandes puissances, afin de régler le différend. Le 29 décembre elle décidait d'examiner « les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les intérêts et la sécurité des autres Puissances et avec l'équilibre européen ¹ ».

Le royaume des Pays-Bas était donc dissous. Le gouvernement provisoire de Bruxelles était autorisé à envoyer des délégués à Londres, au même titre que le gouvernement hollandais :

1. Protocole n° 7, de la Conférence de Londres. Voir de Clercq, *Recueil des Traités de la France*, Tomes III et IV.

Les travaux de la Conférence aboutirent le 20 janvier 1831 à un projet de traité, fixant les frontières de la Belgique et de la Hollande, dont l'article 5 spécifiait : « la Belgique formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre; les cinq Puissances contractantes lui garantissent cette neutralité perpétuelle ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire¹... »

La Belgique devait observer sa neutralité et la défendre.

Les bases territoriales de la séparation donnèrent lieu à de vives difficultés.

La Belgique, soutenue par la France, réclama contre le projet. La Conférence, qui avait fini par se mettre d'accord sur le choix d'un roi, Léopold de Saxe-Cobourg, craignit que ce prince, ayant déjà refusé la couronne de Grèce, ne refusât également de régner sur une Belgique trop diminuée.

Le traité du 26 juin 1831, dit des 18 articles, était plus favorable à la Belgique.

La Hollande, à son tour, protesta, et reprit les hostilités qui ne furent que de courte durée; un nouveau traité fut proposé.

Les 24 articles du 15 novembre étaient plus avantageux pour la Hollande.

Elle refusa cependant de les reconnaître et la guerre recommença. La Belgique ayant fait appel à la garantie

1. Protocole, n° 11.

promise, les armées françaises entrèrent en Belgique, commandées par le maréchal Gérard. Le 24 décembre 1832 la dernière résistance hollandaise tombait avec Anvers.

En 1839, le roi des Pays-Bas se décida enfin à reconnaître la situation qu'il ne pouvait plus espérer modifier.

Le statut de la Belgique fut définitivement fixé.

L'article premier du traité conclu le 19 avril entre les cinq grandes Puissances et la Belgique déclarait que « les articles ci-annexés et formant la teneur du traité conclu en ce jour entre le roi des Belges et le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, étaient considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient textuellement insérés dans le présent acte et qu'ils se trouvaient ainsi placés sous la garantie des cinq Puissances ¹ ».

L'article 2 du traité, conclu le même jour, entre les cinq Puissances et la Hollande était similaire.

Les articles dont il s'agissait étaient les 24 articles de 1831, parmi lesquels l'article 7 stipulait : « la Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats ».

Un article 25 ajoutait formulait la garantie des Puissances accordée à la Belgique.

Le statut international de la Belgique était donc la

1. De Clercq, *Recueil des Traité de la France*.

neutralité perpétuelle.

Il se définit par les circonstances mêmes qui l'ont fait établir, par les intentions des Puissances à ce moment.

La séparation de la Belgique du royaume des Pays-Bas jetait à terre le système politique établi par les traités de 1814, 1815 et 1818.

La France, toujours redoutée de l'Europe, ne pouvait donner satisfaction aux désirs du peuple belge voulant l'annexion pure et simple, sans désintéresser l'Angleterre. La lutte ne pouvait être engagée à la fois contre la puissance britannique et l'Europe, or l'Angleterre n'était pas disposée à admettre l'installation des Français à Anvers. Un émissaire du nouveau cabinet français, M. de Flahaut, vient insinuer à notre plénipotentiaire à Londres, le prince de Talleyrand, la solution proposée par le général Sebastiani : c'était le partage de la Belgique, le cours de l'Escaut, d'Anvers à la mer, serait abandonné aux Anglais. Notre habile diplomate comprit fort bien la situation, il ne voulait pas de « Gibraltar dans le Nord », pour lui la France ne pouvait souscrire à des combinaisons capables de donner à l'Angleterre un point d'appui sur le continent.

Ce qu'il lui fallait c'était créer sur sa frontière du nord « un état confié à un souverain qui serait un voisin commode et, le cas échéant, un allié fidèle ¹ ».

Il fallait se hâter, les partis révolutionnaires en France

1. *Mémoires du prince de Talleyrand*, publiées par le duc de Broglie, Tome III, p. 410 et suivantes.

et en Belgique espéraient toujours la réunion des deux pays, or l'annexion pure et simple c'était la guerre. Le roi Guillaume, d'autre part, continuait ses intrigues réactionnaires, il importait d'y mettre fin. Talleyrand eut recours à un expédient : « J'avais, dit-il, médité une mesure pendant plusieurs jours, que je regardais comme décisive... c'était une déclaration par les Puissances de la neutralité de la Belgique.

« Je la soumis à la Conférence dans sa séance du 20 janvier 1831 où j'eus la satisfaction de la faire adopter et consigner dans le protocole à ce jour.¹ »

Ce protocole était très explicite et significatif. Les Puissances se montraient conciliantes, les plénipotentiaires étaient unanimement d'avis que « les grandes Puissances devaient à leur intérêt bien compris, à leur union, à la tranquillité de l'Europe et à l'accomplissement des vues consignées dans leur protocole du 20 décembre, une manifestation solennelle, une preuve éclatante de la ferme détermination où elles sont de ne rechercher dans les arrangements relatifs à la Belgique, comme dans toutes les circonstances qui pourront se présenter encore, aucune augmentation de territoire, aucun avantage isolé, et de donner à ce pays lui-même, ainsi qu'à tous les Etats qui l'environnent, les meilleures garanties de repos et de sécurité² ».

Cette nécessité de rattacher l'arrangement nouveau

1. Talleyrand, *Mémoires*, Tome IV, p. 17.

2. Protocole, n° 11.

au système politique général de l'Europe sans le troubler fut si bien comprise de la Conférence qu'elle renouvela très nettement l'affirmation de ses vues dans son protocole¹ du 19 février.

L'union de la Belgique et de la Hollande se brisa...

Il n'appartient pas aux Puissances de juger des causes qui venaient de rompre les liens qu'elles avaient formés. Mais quand elles voyaient ces liens rompus, il leur appartenait d'atteindre encore le but qu'elles s'étaient proposé en les formant.

Il leur appartenait d'assurer à la faveur des combinaisons nouvelles, cette tranquillité de l'Europe dont l'union de la Belgique et de la Hollande avait constitué une des bases....

La Belgique devenant indépendante ne pouvait troubler l'ordre européen existant. Si chaque nation avait des droits particuliers, l'Europe aussi avait son droit, et les Puissances devaient le faire respecter, elles devaient « faire prévaloir la salutare maxime que les événements qui font naître en Europe un Etat nouveau ne lui donnent pas plus le droit d'altérer le système général, que des changements dans la condition d'un Etat ancien ne l'autorisent à se croire délié de ses engagements antérieurs ».

Tous ces actes, toutes ces déclarations mettent en pleine lumière le sens de la neutralité belge. Celle-ci apparaît comme un rempart dressé contre des convoitises et des ambitions prêtes à se heurter. Elle est essentiellement

1. Protocole, n° 19.

le moyen imaginé et voulu par les Puissances pour empêcher l'une d'elles d'acquérir une influence exclusive ou un avantage isolé.

La neutralité de la Belgique la sauvait d'un démembrement, c'était la rançon de son indépendance, le tribut payé à l'Europe pour prix de sa liberté.

Quant à la France, c'était pour elle l'interdiction de toute annexion directe ou indirecte à l'avenir des provinces belges, mais c'était aussi la fin de la menace ennemie sur sa frontière du nord, la suppression de l'ingérence étrangère dans un pays ami, la transformation dernière du vieux système de la Barrière.

La solution ne satisfaisait pas tous les partis en France, mais devant l'état de l'Europe, était-il possible de faire mieux ? Ne valait-il pas mieux transiger ? « Les plus accommodants, ce sont les plus habiles. On hasarde de perdre en voulant trop gagner. » C'était aussi l'avis de Talleyrand.

Les treize forteresses qui constituaient le rempart matériel dressé contre la France n'avaient plus raison d'être.

L'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, reconnaissaient la nécessité de reviser la convention de 1818.

Encore méfiantes à l'égard de la France, elles ne consentaient cependant qu'à la démolition d'une partie de ces forteresses.

La convention signée le 14 décembre 1831 avec le roi des Belges indiquait les forteresses à démanteler ou à conserver.

Une clause tenue secrète par crainte de l'opposition française stipulait que le roi des Belges se trouvait à l'égard des forteresses à conserver « dans la position où se trouvait le roi des Pays-Bas envers les quatre Cours ci-dessus nommées, sauf les obligations qu'imposera à S. M. le roi des Belges et aux quatre Cours elles-mêmes la neutralité perpétuelle de la Belgique ».

La clause était contradictoire en elle-même.

Les obligations imposées aux quatre Cours par le respect de la neutralité belge n'étaient nullement compatibles avec les droits que leur avait consentis en 1818 le roi des Pays-Bas.

Elle trouvait son explication dans les craintes existant encore au sujet de la France. En réalité le même esprit régnait quand à l'interprétation de la neutralité. Celle-ci était comparée à la neutralité type de la Suisse et, comme elle, ne se concevait pas sans l'inviolabilité du territoire.

La clause non connue de la France lui était inopposable. Le Parlement belge ne la ratifia pas. Quant au roi, puisque les stipulations du 14 décembre ne devaient être « entendues que sous la réserve de la souveraineté pleine et entière du roi des Belges sur les forteresses indiquées ¹ », il supprima toute cause de discussion en rasant les forteresses dont on lui imposait l'entretien et en ne démolissant pas celles dont la destruction était prescrite.

La convention n'avait plus d'intérêt, personne ne fit

1. Déclaration des quatre Cours: le 23 janvier 1832.

d'observations ; en 1839, elle semblait être tombée d'elle-même, il n'en fut plus question.

Le traité des 24 articles fut confirmé de façon incidente un peu plus tard, par le traité du 11 mai 1867 établissant la neutralité du Luxembourg. Celle-ci était placée sous la garantie collective des puissances signataires du traité, à l'exception de la Belgique qui était elle-même un Etat neutre.

Une nouvelle consécration se produisit trois ans plus tard, à l'occasion de la guerre franco-allemande. L'Angleterre pensa qu'il était bon de s'assurer des intentions des belligérants. Des traités furent conclus les 9 et 11 août 1870 entre la Grande-Bretagne et la Prusse d'une part, entre la Grande-Bretagne et la France d'autre part, dans l'intention de maintenir la neutralité de la Belgique telle qu'elle était établie par l'article 7 du traité signé à Londres le 19 avril 1839.

La durée de validité de ces nouveaux traités était fixée à 12 mois après la ratification du Traité de paix.

A l'expiration de ce terme « l'indépendance et la neutralité de la Belgique continueraient à reposer, comme auparavant, sur l'article 1^{er} du quintuple traité de 1839 », c'est-à-dire sur la garantie des cinq grandes Puissances.

Ces nouveaux traités avaient un caractère subsidiaire et accessoire, ils n'infirmaient en rien les engagements précédents, ils « réglaient simplement pour un cas déterminé le mode pratique d'exécution de ces obligations ¹ ».

1. Déclaration du baron d'Anethan, ministre des affaires étrangères de Belgique, à la Chambre des Représentants, le 16 août 1870.

Non seulement, la neutralité belge avait été garantie, par les traités de 1831 et 1839, confirmée en 1867 et 1870, mais encore l'inviolabilité de son territoire avait été proclamée en 1907, par tous les Etats adhérents à la deuxième Conférence de la Haye, y compris l'Allemagne et l'Autriche.

La 5^e convention, concernant les droits et les devoirs des neutres, qui portait les signatures des 44 Etats représentés, disait dans son article 1^{er} : « Le territoire des Puissances neutres est inviolable ».

SECTION III

L'attitude de la Belgique et des puissances intéressées à sa neutralité jusqu'en 1914

La Belgique avait obtenu son indépendance au prix de sa neutralité. N'ayant pas le choix d'un refus, elle avait dû se résigner à la situation qui lui était imposée.

Une fois l'acceptation donnée, la Belgique ne conserva pas contre cette neutralité le ressentiment naturel qui s'attache à la contrainte subie. Pour elle le caractère sacré du pacte conclu subsistait seul : elle devait en observer les exigences.

Celles-ci, d'ailleurs, n'étaient alors nullement contrai-

res à ses intérêts. Imposer à l'Etat naissant la neutralité, c'était lui imposer l'équilibre, seul capable de le maintenir, c'était ériger en devoir le système politique nécessaire à ses premiers pas.

La Belgique le comprit fort bien. Déjà en 1840, le roi Léopold I^{er} disait :

« Maintenir la neutralité sincère, loyale et forte, doit être notre but constant ¹ ».

Le conseil fut suivi, un esprit nouveau d'impartialité vis-à-vis des Puissances voisines se forma.

« Toute tendance à favoriser l'une des puissances aux dépens des deux autres, écrit M. Waxweiler, inclinait par une véritable intuition collective l'opinion en sens inverse; toute atteinte portée par l'une des puissances à la souveraineté nationale poussait à un rapprochement vers les autres ² ».

La Belgique résista à toute pression étrangère, tant sur le terrain économique, que sur le terrain politique.

Sous la monarchie de Juillet, Guizot essaya de l'entraîner dans une union douanière avec la France. La Belgique refusa en 1842, soutenant avec l'Angleterre que toute fusion commerciale est contraire à la neutralité.

Quelques années plus tard, en 1848, la France républicaine semblait témoigner de sentiments hostiles vis-à-vis de la Belgique. Le gouvernement belge inquiet, sondait aussitôt les cabinets étrangers et Lord Palmerston

1. Discours au Sénat, 1840.

2. Waxweiler, *Le Procès de la Neutralité belge*, p. 19.

le rassurait par une déclaration très nette : l'obligation de garantir la neutralité de la Belgique impliquait le devoir général d'aider par tous les moyens la partie lésée par l'agression d'une Puissance étrangère; de lui conserver ou de lui faire restituer la possession territoriale ainsi sauvegardée.

Menacée plus gravement en 1866 par l'ambition de Napoléon III et la politique prussienne, elle dénonça à l'Angleterre la conspiration et s'apprêta à se défendre et à justifier les paroles que prononçait au lendemain de la crise le roi Léopold II¹ :

« Au milieu des graves événements qui ont troublé une grande partie de l'Europe, la Belgique est demeurée calme, confiante, et pénétrée des droits et des devoirs d'une neutralité qu'elle maintiendra dans l'avenir comme dans le passé, sincère, loyale et forte. »

Un avenir rapproché lui ménageait de nouvelles alertes.

En 1867, la question du Luxembourg réveilla au sujet de la Belgique des convoitises encore mal étouffées.

Le grand-duché, nouvellement neutre à titre perpétuel, continuait à faire partie du Zollverein allemand et ses chemins de fer étaient aux mains de l'Allemagne. La Belgique craignit que l'Empire français ne cherchât à s'emparer de certaines lignes du réseau belge.

Puis ce fut la guerre franco-allemande, en 1870. Mal-

1. Discours d'ouverture de la session législative.

gré les déclarations formelles faites à l'Angleterre par la France et la Prusse, les belligérants pouvaient être amenés, au cours des opérations, à traverser des régions neutres. L'armée belge, en conséquence, resta mobilisée.

Dépuis 1870, la politique belge ne se départit pas d'une stricte impartialité et montra le souci constant de la part de ses dirigeants de respecter et de voir respecter la neutralité du pays.

Mais on peut adresser à la Belgique un sérieux reproche : celui d'avoir eu une trop grande confiance dans le respect de sa neutralité de la part des puissances et d'avoir par suite longtemps négligé sa préparation militaire.

Le traité de Francfort en créant une question d'Alsace-Lorraine, faisait naître pour l'Europe, une période fiévreuse appelée justement « la paix armée ».

L'Allemagne, pour conserver sa proie, devait garder la force qui la lui avait donnée, elle augmenta ses armements et entraîna dans cette voie la France rêvant de la revanche et l'Europe pacifique.

La Belgique ne se rendit pas compte de la nécessité de suivre l'exemple donné et d'adapter à la nouvelle situation la défense de sa neutralité.

Confiante en la foi des traités, elle oublia qu'elle était le chemin naturel et historique des invasions germaniques, que la nature l'avait destinée à voir dans ses plaines se décider les destinées des peuples.

La défense du territoire reposait sur la place fortifiée

d'Anvers¹. Une armée de campagne de cent mille hommes environ, appuyée sur cette base, menacerait toute armée française ou allemande tentant de forcer le passage de la Belgique.

En cas de retraite, elle trouverait, dans ce vaste camp retranché un refuge certain et inexpugnable.

Ce plan de défense était très critiquable. Rien ne s'opposait au passage de l'ennemi dans la partie méridionale du pays qui serait effectivement traversé avant une intervention quelconque d'une armée trop faible.

Ce qu'il fallait à la Belgique, c'étaient des forteresses et une armée solide pour les défendre.

Le gouvernement et tout un parti de la défense nationale se rendaient compte de ces nécessités.

M. Bernaert, ministre des Finances, déposait le 8 février 1887, au nom du gouvernement, une demande de crédits pour les fortifications projetées de la Meuse.

Il ne les obtint qu'après de vives et longues discussions de plusieurs mois. M. Frère-Orban, en particulier, déclarait que ces fortifications seraient inutiles, inefficaces et même dangereuses.

Inutiles, devant les traités en vigueur; inefficaces, car le plan de défense adopté répondait à toutes les hypothèses possibles; dangereuses enfin, car c'était une invitation adressée à l'ennemi à s'emparer de ces ouvrages non défendus.

1. Peria, *La Belgique militaire. L'armée et la défense du Territoire*; J. Poirier, *La Belgique devant une guerre franco-allemande*, 1913.

Il est certain que les obstacles ne valent à la guerre qu'en tant qu'ils sont énergiquement défendus. Aussi le gouvernement voulait-il les défendre et pour cela réorganiser l'armée. « Nos institutions militaires, disait le roi¹, doivent, toutes proportions gardées, s'inspirer de celles des nations qui nous entourent. »

Or celles-ci avaient adopté le service personnel obligatoire, donnant à l'armée chaque année un contingent considérable.

Le tirage au sort, avec le remplacement autorisé, était encore en vigueur en Belgique.

Dès 1872, le général Brialmont, alors ministre, en signalait les inconvénients. Une campagne s'organisa pour faire aboutir la réforme nécessaire, mais toute tentative échoua devant l'hostilité de la majorité.

Le gouvernement avertissait, mais ne décidait pas; le roi² suivant ses expressions, « restait à l'avant-garde des patriotes, mais c'était à la nation elle-même à régler ses destinées dans la plénitude de sa liberté ».

Les sacrifices consentis au sujet des forteresses et de l'armement lui parurent suffisants.

En réalité, la nation ne croyait pas à la violation de sa neutralité.

1. Réponse au discours du général Brialmont, un des organisateurs de la grande manifestation de juin 1897 en faveur de l'abolition du remplacement et de la réorganisation de l'armée. En 1896, le général Brassine, ministre de la guerre, avait déposé un projet en ce sens et avait démissionné à la suite de son rejet.

2. Même discours, juin 1897, réponse au général Brialmont.

En cas d'une guerre franco-allemande, quel intérêt les belligérants auraient-ils à se mettre à dos une armée nouvelle ?

Leurs intentions d'ailleurs n'étaient-elles pas évidentes ?

En 1900, l'Allemagne montrait son désir de voir la neutralité belge maintenue dans des conditions absolues.

Les intérêts belges furent, à cette époque, menacés par la révolte des Boxers. Les bourgmestres des grandes villes envisagèrent l'opportunité de la constitution et de l'envoi d'un corps de volontaires. L'Allemagne s'y opposa faisant observer qu'une telle mesure était contraire à la neutralité.

La Belgique docile s'inclina ; elle aurait pu soutenir cependant qu'il ne s'agissait là que d'une simple opération de police n'impliquant pas une violation de la neutralité ; elle s'abstint, mais « elle croyait avoir acquis en échange de sa docilité un témoignage certain de la position militante que l'Allemagne entendait occuper comme garante de sa neutralité ¹ ».

Ce témoignage ne fut pas unique, il se renouvela en 1911.

Depuis quelques années, certaines craintes se manifestaient en Belgique. En 1908, l'annexion pure et simple d'un petit pays, la Bosnie-Herzégovine, par la puissance austro-hongroise avait montré la fragilité des conventions. C'était une invitation adressée aux petits États d'avoir

1. Waxweiler, *La Belgique neutre et loyale*, p. 23.

à se défendre pour éviter le même sort, le cas échéant. Un réveil militaire en était le contre-coup en Belgique, la loi de 1909 décidait que les appelés devraient personnellement le service. En 1911, au cours de la polémique soulevée par le dépôt du projet hollandais relatif aux fortifications de Flessingue, certains journaux avaient affirmé qu'en cas de guerre, la neutralité belge serait violée par l'Allemagne.

Or l'éventualité d'une guerre était possible depuis les incidents marocains. Le Département des Affaires étrangères suggéra l'idée qu'une déclaration faite au Parlement allemand à l'occasion d'un débat sur la politique étrangère serait de nature à apaiser l'opinion publique et à calmer ses défiances si regrettables au point de vue des relations entre les deux pays.

M. de Bethman-Hollweg fit répondre que l'Allemagne n'avait pas l'intention de violer la neutralité belge, mais qu'il estimait qu'en faisant publiquement une déclaration dans ce sens, l'Allemagne affaiblirait sa situation militaire vis-à-vis de la France qui, rassurée du côté du nord, porterait toutes ses forces du côté de l'Est¹.

Le gouvernement belge se rendit à ces objections.

Le 29 avril, une discussion se produisit au Reichstag, au cours d'une séance de la Commission du budget, au sujet de la neutralité belge. Le baron Beyens, alors ministre de Belgique à Berlin, la rapporta en ces termes, d'après l'officieuse *Norddeutsche Allgemeine Zeitung*.

1. Livre gris, n° 12.

« Un membre du parti social démocrate dit : « En Belgique, on voit avec appréhension s'approcher une guerre franco-allemande; car on craint que l'Allemagne ne respecte pas la neutralité de la Belgique. »

« M. de Jagow, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, répondit :

« La neutralité de la Belgique est déterminée par des conventions internationales et l'Allemagne est décidée à respecter ces conventions. »

« Cette déclaration ne satisfait pas un autre membre du parti social-démocrate.

« M. de Jagow observa qu'il n'avait rien à ajouter aux paroles claires qu'il avait prononcées relativement aux relations de l'Allemagne et de la Belgique.

« A de nouvelles interrogations d'un membre du parti social démocrate, M. de Heeringen, ministre de la Guerre, répondit : « La Belgique ne joue aucun rôle dans la justification du projet de réorganisation militaire allemande, celui-ci se trouve justifié par la situation en Orient. L'Allemagne ne perdra pas de vue que la neutralité belge est garantie par les traités internationaux. »

« Un membre du parti progressiste ayant encore parlé de la Belgique, M. de Jagow fit remarquer à nouveau que sa déclaration concernant la Belgique était suffisamment claire¹. »

L'Allemagne avait donc affirmé sa volonté de respecter

(1. Livre gris, annexe au n° 12.

la neutralité belge. D'ailleurs les meilleures relations existaient depuis de nombreuses années entre les deux peuples et leurs deux souverains semblaient se réunir dans une cordiale amitié.

Au cours des visites échangées en 1910, le kaiser souhaitait resserrer les liens unissant les deux pays. L'innocente Belgique ne se doutait pas que c'était pour l'étouffer.

Des sentiments d'égale bienveillance se manifestaient en même temps pour la France, dont les intentions n'étaient pas suspectées¹.

L'Angleterre avait toujours attaché le plus grand prix au maintien de la neutralité qu'elle avait garantie. Mais depuis quelques années, elle s'était rapprochée de la France. L'entente cordiale était accomplie. Au cas éventuel d'une guerre franco-allemande, n'y avait-il pas à craindre un débarquement de troupes anglaises sur les côtes belges, dans le but de se joindre aux armées françaises !

Certaines rumeurs étant parvenues à sir Edward Grey, celui-ci s'empressa de rassurer le gouvernement belge. Le 7 avril 1913, il écrivit au ministre d'Angleterre à Bruxelles une lettre destinée à être communiquée au Département des Affaires étrangères de Belgique ayant trait aux conversations qu'il avait eues avec le Ministre

1. Le Président Poincaré avait donné au Roi Albert, à Paris, en 1913, l'assurance formelle que la France pacifique ne songeait aucunement à violer la neutralité belge.

de Belgique à Londres. Il déclarait pouvoir affirmer avec certitude que le gouvernement actuel ne violerait jamais le premier la neutralité belge, et il ne croyait pas qu'aucun gouvernement anglais prit telle initiative que l'opinion publique n'approuverait jamais.

« Ce que nous avions considéré, disait-il, c'était ce qu'il serait désirable et nécessaire que nous fissions, nous, l'un des garants de la neutralité belge, si cette neutralité était violée par une puissance quelconque. Ce que nous désirions, pour la Belgique aussi bien que pour tout autre pays neutre, c'était que sa neutralité fût respectée ; et aussi longtemps qu'elle ne serait pas violée par une autre puissance, nous n'enverrions certainement pas nous-mêmes de troupes sur son territoire¹. »

En présence de toutes ces déclarations, la Belgique croyait pouvoir compter sur le respect de sa neutralité. Elles n'étaient pas toutes cependant également sincères, et le gouvernement belge s'en rendait compte.

L'Allemagne agressive voulait la guerre et n'attendait qu'une occasion pour la faire naître.

Dès la déclaration de guerre à la France, l'Allemagne entrerait en Belgique. Le gouvernement avait eu connaissance de ces intentions. Le roi Charles de Roumanie, oncle du roi Albert, lui donnait en 1912 le conseil amical d'avoir à veiller sur la défense de toutes ses frontières.

« Le miracle de 1870, disait-il, ne se renouvellera plus : la

1. Deuxième livre gris belge, annexe au n° 100.

Belgique court grand danger de voir sa neutralité violée par l'un de ses trois voisins. »

En même temps, certains plans relatifs à la brusque invasion du territoire belge par les armées allemandes lui étaient révélés.

Il suffisait d'ailleurs de jeter les yeux sur les préparatifs de l'Allemagne pour être fixés sur ses intentions. « Les mesures de préparation à la guerre, d'après le général von Bernhardi, ne sauraient, dans leur ensemble, être tenues secrètes, elles sont prises au vu et au su de tout le monde. » Ce même auteur, considérant la neutralité comme un rempart de papier préconisait l'attaque contre la France par la Belgique méridionale et le Luxembourg.

L'État-Major allemand avait suivi le conseil, les voies ferrées, les quais de débarquement étaient construits pour permettre une concentration rapide de leurs armées à la frontière belge; suivant une expression du colonel Boucher, « les Allemands avaient écrit avec du fer leur intention ¹ ».

En 1913, le Ministre de la guerre, M. de Broqueville, obtint du Parlement la réforme complète de l'armée.

La Belgique ouvrait enfin les yeux. Au mois de novembre, le roi se rendit aux fêtes anniversaires du régiment allemand qu'il commandait à titre honorifique. Il vit l'Empereur à Potsdam et celui-ci l'entretenant de

1. *La France victorieuse dans la guerre de demain.*

la situation politique générale ne lui en cacha pas la gravité.

Il estimait qu'il serait difficile d'éviter une guerre avec la France qui ne répondait pas à ses dispositions conciliantes; — elle avait en effet répondu à l'augmentation de l'armée allemande par la loi du 13 août 1913 établissant le service de trois ans.

S'il fallait en venir là, disait-il, le triomphe des armées allemandes ne faisait pas de doute.

Et le chef d'État-Major de Moltke reprenait plus catégoriquement : « Il faut en finir, et Votre Majesté ne peut douter de l'enthousiasme qui, ce jour-là, entraînera le peuple allemand tout entier ¹ ».

Le jeu de l'Allemagne se dévoilait. Après toutes les avances faites à la Belgique pour se concilier ses sympathies, il fallait l'impressionner par la force germanique.

Convaincue de l'inutilité de toute résistance à l'armée allemande, la Belgique, pensait-elle, se prêterait plus facilement à la complaisance qui lui serait bientôt demandée.

1. Livre jaune, n° 6.

CHAPITRE II.

LA VIOLATION DE LA NEUTRALITÉ BELGE

Les faits relatifs à la violation de la neutralité belge sont assez connus pour que nous n'ayons qu'à les rappeler d'une façon rapide.

Nous insisterons davantage sur la démonstration juridique du crime que l'Allemagne a commis invoquant la nécessité et dont elle a voulu se justifier ensuite, soit en accusant la Belgique elle-même, soit en faussant en faveur de ses propres agissements la notion même de neutralité.

SECTION I

Les Faits¹

Devant la gravité de la situation internationale, la Belgique procédait, le 1^{er} août 1914, à la mobilisation de son armée, déjà sur le pied de paix renforcé depuis quelques jours.

Dans une note adressée aux Puissances garantes de sa neutralité², elle faisait connaître la caractère des mesures prises, qui n'avaient d'autre but que de la mettre en état de remplir les devoirs imposés par les traités de 1839.

Mais ces devoirs, elle s'attacherait inébranlablement à les remplir, quelles que soient les circonstances.

L'Angleterre, d'autre part, avait demandé, la veille, aux gouvernements français et allemand séparément, si chacun d'eux était prêt à s'engager à respecter la neutralité belge, tant qu'une autre puissance ne la violerait pas. La réponse de la France n'était pas douteuse. Ce même

1. Voir Correspondance diplomatique relative à la guerre 1914, dans les différents livres publiés par les gouvernements.

2. Livre gris, annexe au n° 2.

jour, le Ministre de France en Belgique, M. Klobukowski, avait déclaré qu'aucune incursion de troupes françaises n'aurait lieu, même si des forces importantes étaient massées sur les frontières.

Le France ne voulait pas avoir la responsabilité d'accomplir vis-à-vis de la Belgique le premier acte d'hostilité¹.

Une réponse des plus affirmatives parvenait le 1^{er} à Londres et à Bruxelles : le gouvernement de la République respecterait la neutralité de la Belgique ainsi qu'il l'avait toujours déclaré. Ce n'est que dans le cas où celle-ci ne serait pas respectée par une autre puissance qu'il pourrait être amené à modifier son attitude en vue d'assurer sa propre défense².

On attendait la réponse de l'Allemagne. Or le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, M. de Jagow, déclarait ne pas pouvoir répondre avant d'avoir consulté l'Empereur et le Chancelier. Il lui paraissait douteux qu'on pût d'ailleurs donner une réponse quelconque qui ne pourrait que dévoiler une partie du plan de campagne allemand en cas de guerre.

En réalité l'Allemagne ne voulait pas répondre, elle cherchait à tergiverser car, pour assurer la réussite de ses projets, il lui fallait ne dévoiler ses intentions que le plus tard possible.

Jusque là on pouvait cependant essayer de se concilier

1. Livre gris, n° 9.

2. 1^{er} Livre bleu anglais, n° 54.

l'Angleterre, et en tout cas l'entretenir, ainsi que la Belgique, dans un optimisme confiant.

La réponse évasive de Berlin ne satisfaisait pas cependant l'opinion publique anglaise. Sir Edward Grey déclarait à l'ambassadeur allemand qu'elle était très regrettable¹.

Si la neutralité belge était violée par une puissance, il serait très difficile de contenir le sentiment public qui souvent dictait en Angleterre l'attitude du gouvernement.

M. de Below-Saleske, ministre d'Allemagne à Bruxelles, de son côté, rencontrait M. Davignon, ministre de Affaires étrangères. Il lui disait n'être jusqu'à présent chargé d'aucune communication officielle, mais on connaissait son opinion personnelle sur la sécurité avec laquelle la Belgique pouvait considérer ses voisins de l'Est². Il l'avait, en effet, donné la veille, au cours d'une conversation avec le baron van der Elst, secrétaire général aux Affaires étrangères; faisant allusion aux déclarations de M. de Bethmann-Hollweg en 1911 et de M. de Jagow en 1913; il avait dit être certain que les sentiments exprimés alors n'avaient pas changé³.

Le lendemain, 2 août, interviewé par le journal *Le Soir*, il se portait garant des dispositions amicales de l'Allemagne : « Peut-être que le toit de vôtres voisins brûlera,

1. Livre bleu anglais 1 bis, n° 123.

2. Livre gris, n° 19.

3. Livre gris, n° 12.

disait-il, mais notre maison restera sauve¹. » Quelques heures après il demandait au ministre des Affaires étrangères une audience à 7 heures du soir et lui remettait la note suivante portant la mention « très confidentiel » :

Ultimatum allemand²

« Le gouvernement allemand a reçu des nouvelles sûres d'après lesquelles des forces françaises auraient l'intention de marcher sur la Meuse par Givet et Namur. Ces nouvelles ne laissent aucun doute sur l'intention de la France de marcher sur l'Allemagne par le territoire belge.

« Le gouvernement impérial allemand ne peut s'empêcher de craindre que la Belgique, malgré sa meilleure volonté, ne soit pas en mesure de repousser sans secours une marche française comportant un plan aussi étendu de façon à assurer à l'Allemagne une sécurité suffisante contre cette menace.

« C'est un devoir impérieux de conservation pour l'Allemagne de prévenir cette attaque de l'ennemi.

« Le gouvernement regretterait très vivement que la Belgique regardât, comme un acte d'hostilité contre elle, le fait que les mesures des ennemis de l'Allemagne l'obligent de violer aussi de son côté le territoire belge.

1. Cité par Waxweiler. *La Belgique neutre et loyale*, page 39.

2. 1^{er} Livre gris; n° 20.

« Afin de dissiper tout malentendu le gouvernement allemand déclare ce qui suit :

« 1^o L'Allemagne n'a en vue aucun acte d'hostilité contre la Belgique. Si la Belgique consent, dans la guerre qui va commencer, à prendre une attitude de neutralité bienveillante vis-à-vis de l'Allemagne, le gouvernement allemand de son côté s'engage à garantir au moment de la paix l'intégrité et l'indépendance du Royaume dans toute leur ampleur.

« 2^o L'Allemagne s'engage sous la condition énoncée à évacuer le territoire belge aussitôt la paix conclue.

« 3^o Si la Belgique observe une attitude amicale, l'Allemagne est prête, d'accord avec les autorités belges, à acheter contre argent comptant tout ce qui est nécessaire à ses troupes et à indemniser pour tous les dommages quelconques causés en Belgique par les troupes allemandes.

« 4^o Si la Belgique se comporte d'une façon hostile contre les troupes allemandes et particulièrement fait des difficultés à leur marche en avant par la résistance des fortifications de la Meuse ou par des destructions de routes, chemins de fer, tunnels ou autres ouvrages d'art, l'Allemagne sera obligée de considérer la Belgique en ennemie.

« Dans ce cas, l'Allemagne ne pourrait prendre aucun engagement vis-à-vis du Royaume, mais elle devrait laisser le règlement ultérieur des rapports des deux États l'un vis-à-vis de l'autre à la décision des armes.

« Le gouvernement allemand a le ferme espoir que cette éventualité ne se produira pas et que le gouvernement belge saura prendre les mesures appropriées pour empêcher que des faits comme ceux qui viennent d'être mentionnés ne se produisent. Dans ce cas, les relations d'amitié qui unissent les deux États voisins seront maintenues de façon durable. »

Cet ultimatum offrait à la Belgique un marché incompatible avec son honneur.

L'Allemagne méconnaissait-elle l'âme belge au point d'espérer une réponse satisfaisante ?

Le début du document semble le faire supposer, il essaie une tentative de justification :

« Le gouvernement allemand déclare avoir reçu des nouvelles sûres ne laissant aucun doute sur l'intention de la France de marcher sur l'Allemagne par le territoire belge. »

Le gouvernement belge, pense l'Allemagne pourrait accepter cette déclaration et se juger délié des devoirs de la neutralité.

Mais la Belgique ne transige pas avec l'honneur. La tentative de justification allemande est par trop grossière. La France a fait connaître ses intentions d'une façon formelle à Londres et à Bruxelles. L'Allemagne ne peut l'ignorer et ne l'ignore pas.

Mais quelles sont ces nouvelles si sûres que le gouvernement allemand a reçues ? La note ne le dit pas. De là l'étrange démarche faite par M. de Below. A une heure et

demie du matin, il demande le baron van der Elst, et vient l'informer que des dirigeables français ont jeté des bombes en Allemagne, et qu'une patrouille de cavalerie a violé la frontière allemande avant toute déclaration de guerre.

Et comme le secrétaire général ne s'explique pas le sens de cette démarche, ces actes contraires au droit des gens, explique-t-il, peuvent en faire supposer d'autres dont la Belgique serait victime¹.

C'est tout ce que le gouvernement allemand peut alléguer : des possibilités fondées sur des affirmations imprécises dont il ne fournit pas la preuve, et qui ont toute chance d'être démontrées fausses, attendu que dès le 30 juillet les troupes françaises ont reçu l'ordre de reculer à 10 kilomètres de la frontière afin d'éviter tout incident.

Le 3 août, à 7 heures du matin, la réponse suivante était remise par M. Davignon, ministre des Affaires étrangères à M. de Below-Saleske, ministre d'Allemagne :

LIVRE GRIS, N° 22. — « La note allemande a provoqué chez le gouvernement du roi un profond et douloureux étonnement. Les intentions qu'elle attribue à la France sont en contradiction avec les déclarations formelles qui nous ont été faites le 1^{er} août au nom du gouvernement de la République.

« D'ailleurs, si, contrairement à notre attente, une violation de la neutralité belge venait à être commise par

1. Livre gris, n° 21.

la France, la Belgique remplirait tous ses devoirs internationaux, et son armée opposerait à l'envahisseur la plus vigoureuse résistance.

« Les traités de 1839, confirmés par les traités de 1870, consacrent l'indépendance de la Belgique sous la garantie des Puissances et notamment de S. M. le roi de Prusse.

« La Belgique a toujours été fidèle à ses obligations internationales; elle n'a négligé aucun effort pour maintenir ou faire respecter sa neutralité. L'atteinte portée à son indépendance, dont la menace le gouvernement allemand, constituerait une flagrante violation du droit des gens.

« Aucun intérêt stratégique ne justifie la violation du droit.

« Le gouvernement belge, en acceptant les propositions qui lui sont notifiées, sacrifierait l'honneur de la nation en même temps qu'il trahirait ses devoirs vis-à-vis de l'Europe.

« Conscient du rôle que la Belgique joue depuis plus de 80 ans, dans la civilisation du monde, il se refuse à croire que l'indépendance de la Belgique ne puisse être conservée qu'au prix de la violation de cette neutralité.

« Si cet espoir était déçu, le gouvernement belge est formellement décidé à repousser par tous les moyens en son pouvoir toute atteinte à son droit. »

Le peuple belge applaudit à cette magnifique réponse. Il acclama le roi se rendant au Parlement le matin du 4 août où l'attendaient les représentants de la nation.

Là le roi prononça le discours historique qui traduisit le sentiment de la Belgique tout entière et dont nous donnons les dernières paroles ¹ :

« Si l'étranger, au mépris de la neutralité dont nous avons toujours observé scrupuleusement les exigences, viole le territoire, il trouvera tous les Belges groupés autour du souverain, qui ne trahira jamais son serment constitutionnel, et du gouvernement investi de la confiance absolue de la nation tout entière. J'ai foi en nos destinées ; un pays qui se défend s'impose au respect de tous : ce pays ne périt pas. »

La digne et ferme réponse opposée par la Belgique n'impressionna nullement le gouvernement allemand. Comme l'annonçait, le 4 août au matin, M. de Below, le gouvernement impérial se verrait forcé d'exécuter au besoin par la force les mesures de sécurité indispensables devant les menaces françaises.

L'exécution suivit de peu l'avertissement. Quelques heures plus tard, on apprenait à Bruxelles l'entrée des troupes allemandes en Belgique.

Le roi fit alors appel à la garantie des Puissances loyales, puis se mit à la tête de son armée, et celle-ci opposa à l'envahisseur l'héroïque résistance qui sera sa gloire.

1. Voir le texte du discours dans la Publication officielle du gouvernement belge sur la violation de la neutralité de la Belgique (1915), Préface par Paul Hymans.

Après la prise de Liège, le commandement allemand, inquiet du retard occasionné par la résistance qu'il n'avait pas soupçonnée si forte, tenta de se concilier l'armée belge.

Le gouvernement allemand, dans une note du 9 août¹, rappelait que l'Allemagne n'était pas venue en ennemie en Belgique, mais qu'elle y avait été contrainte par la force des événements; elle n'avait pas été dirigée par l'intention de s'approprier le territoire belge et était toujours prête à l'évacuer dès que l'état de la guerre le lui permettrait.

Le gouvernement allemand était prêt à tout accord pouvant se concilier avec la situation actuelle.

Mais une transaction n'était pas possible, la proposition allemande reproduisait en somme dans des termes plus conciliants, le contenu de l'ultimatum du 2 août.

Fidèle à ses devoirs internationaux, la Belgique ne pouvait que réitérer sa réponse à cet ultimatum, d'autant plus que, depuis le 3 août, sa neutralité avait été violée, une guerre douloureuse portée sur son territoire, et que les garants avaient loyalement et immédiatement répondu à son appel².

La France et l'Angleterre étaient, en effet, immédiatement accourues à l'appel de la Belgique.

L'Angleterre avait considéré la violation de la neutralité belge par l'Allemagne comme un *casus belli*.

1. Livre gris, n° 60.

2. Livre gris, n° 65.

Le 4 août, le gouvernement britannique déclarait à la Belgique qu'il s'attendait à ce qu'elle résistât à la pression allemande par tous les moyens en son pouvoir.

L'Angleterre était prête à s'unir à la Russie et à la France, s'il y avait lieu, pour offrir immédiatement au gouvernement belge une action commune pour résister à l'emploi de la force par l'Allemagne¹.

Dès la nouvelle de la violation effective de la frontière belge, le gouvernement britannique adressait un ultimatum à Berlin. Le gouvernement impérial devait donner au sujet de la Belgique les mêmes assurances que celles données la semaine précédente par la France, sinon c'était la rupture.

Une réponse satisfaisante était attendue à Londres avant minuit.

L'Allemagne préféra la rupture avec une puissance qui ne disposait que d'une armée « méprisable », et dont l'abstention, suivant le chef d'état-major général, serait un prix trop élevé du respect de la neutralité belge, une guerre offensive contre la France n'étant possible que sur la ligne de Belgique².

1. Livre bleu, n° 76.

2. Rapport du chef d'Etat-Major, daté du 4 août, publié par Kurt Eisner.

SECTION II

L'excuse allemande tirée de la nécessité

Pour justifier son crime, l'Allemagne se déclarait contrainte par la nécessité.

Une perte de temps aurait pu lui être fatale, il fallait pénétrer en France par la voie la plus courte afin de l'écraser avant l'arrivée des secours alliés. Agir avec rapidité c'était, suivant l'expression de von Jagow « le maître atout de l'Allemagne », traverser la Belgique était donc pour elle « une question de vie ou de mort ¹ ».

Le 4 août 1914, M. de Bethman-Hollweg faisait à la tribune du Reichstag une déclaration retentissante. « Nous sommes, disait-il, en état de légitime défense et nécessité ne connaît pas de loi. »

« Nos troupes ont occupé le Luxembourg et peut-être déjà pénétré en Belgique. Cela est contraire aux prescriptions du droit international. »

« La France a, il est vrai, déclaré à Bruxelles qu'elle était résolue à respecter la neutralité de la Belgique aussi longtemps que l'adversaire la respecterait. Mais nous savions que la France était prête à l'attaque. La France pouvait attendre, mais nous nous ne le pouvions pas ! »

1. Conversation échangée le 4 août entre von Jagow et sir E. Goschen, ambassadeur d'Angleterre à Berlin, Livre bleu, n° 78. — Le même jour entre von Jagow et le baron Beyens, ministre de Belgique à Berlin, 2^e livre gris, n° 25.

« Une attaque française sur nos flancs, dans la région du Rhin inférieur, aurait pu nous être fatale.

« C'est ainsi que nous avons été forcés de passer outre aux protestations justifiées des gouvernements luxembourgeois et belge.

« L'injustice — je le dis ouvertement — l'injustice que nous commettons de cette façon, nous la réparerons dès que notre but militaire sera atteint. A celui qui est menacé au point où nous le sommes et qui lutte pour son bien suprême, il n'est permis que de songer au moyen de se dégager¹... »

Peu de temps après, dans une entrevue célèbre avec l'ambassadeur d'Angleterre, le chancelier exposait sa conception des traités. Ce n'étaient pour lui que des chiffons de papier².

Ainsi l'Allemagne, prétextant la nécessité, reconnaissait cyniquement l'illégalité qu'elle commettait.

La nécessité invoquée par l'Allemagne n'est pas la légitime défense³.

Pour qu'il y ait légitime défense, il faut une agression certaine, imminente, contre laquelle l'emploi de la force constitue l'unique recours possible.

Nul ne conteste dans ce cas à l'État comme à l'indi-

1. Livre gris, n° 35.

2. Voir le rapport de Sir E. Goschen, ambassadeur d'Angleterre à Berlin, à Sir E. Grey, Livre bleu, n° 78.

3. Voir la distinction entre l'état de légitime défense (Notwehr) et l'état de nécessité (Nothrecht), dans *La Belgique et les juristes allemands*, Charles de Visscher, Paris, 1916.

vidu menacé le droit de se défendre contre son agresseur par tous les moyens en son pouvoir.

Mais un individu ne peut pas pour conserver son existence en danger attenter à la vie d'un innocent, dont le sacrifice sauverait la sienne.

Cette solution a été donnée à propos d'une affaire célèbre¹, en 1895 par la Haute Cour de Justice d'Angleterre.

Des marins naufragés, manquant de tout, avaient, sous l'empire de la nécessité, commis le crime d'attenter à la vie de l'un d'eux, du plus jeune.

Le juge anglais n'admit pas l'excuse et proclama ainsi que le droit individuel est au-dessus du salut de la communauté.

L'individu doit respecter la vie d'autrui dans tous les cas autres que celui de la légitime défense; la nécessité n'est pas une excuse suffisante.

Ce devoir se transporte entre les nations. Comme le dit l'Institut américain de droit international² :

« Toute nation a le droit d'exister, de protéger et de conserver son existence, mais ce droit n'implique pas le pouvoir et ne justifie pas le fait, par un État, de commettre des actes injustes contre d'innocents États qui ne font aucun mal. »

1. Affaire de la Mignonette, Regina contre Duddley, Cours de M. de Lapradelle, 1918-19.

2. Art. 1^{er} de la Déclaration des Droits et des Devoirs des nations, du 6 janvier 1916.

L'Allemagne ne peut donc prétendre avoir le droit de sacrifier la Belgique.

L'excuse de la nécessité, invoquée par le gouvernement impérial et défendue par les juristes allemands¹, non admise dans le droit privé, ne saurait l'être davantage dans le droit international.

Certains traités sont conclus en vue de la guerre. En admettre la nullité possible en cas de nécessité, ce serait en détruire toute la force en laissant leur exécution à la libre appréciation des contractants.

Invoquée à tout moment, cette nécessité serait ramenée à la simple utilité et serait la négation même du droit international.

SECTION III

Les accusations allemandes contre la Belgique

L'Allemagne, convaincue de la supériorité de ses armées, se préoccupa peu tout d'abord de l'opinion publique générale. La meilleure justification serait la victoire.

La force créait le droit ; après avoir inspiré la terreur, elle imposerait le respect.

1. Professeur Kolher, brochure : « *Nol Kennt kein gebot* ».

Mais quand elle comprit, après la Marne, la faillite de son offensive brusquée et vit compromise la victoire militaire, l'Allemagne prêta l'oreille à la réprobation universelle, elle chercha à y échapper et prétendit rejeter tous les torts sur la Belgique elle-même.

«Après coup, dit le poète suisse Spitteler, pour apparaître plus blanc, Caïn a noirci Abel. Or c'était largement suffisant de l'avoir égorgé. Le diffamer ensuite, c'est trop ¹. »

Les principaux griefs formulés par les journaux allemands et les nombreuses brochures de propagande peuvent se ramener à ces propositions :

La résistance de la Belgique est incompréhensible en bonne politique ; elle ne peut par suite s'expliquer que par une entente préalable avec les ennemis de l'Allemagne.

1. — La résistance belge ne s'expliquerait pas, au point de vue politique.

Comment la faible Belgique avait-elle osé résister à la puissante Allemagne ! Comment avec son armée de cent mille hommes à peine avait-elle essayé de combattre les masses allemandes ! L'Allemagne, après tout, ne demandait qu'un droit de passage et elle aurait largement indemnisé des dégâts causés. La Belgique serait restée un pays riche et prospère, au lieu de connaître les dévastations et la ruine. Le refus opposé à l'ultimatum du 2 août était un

1. Cité par M. Renault, *Les premières violations du droit des gens par l'Allemagne*.

geste inadmissible et sa récidive au sujet de la proposition du 9 une faute impardonnable.

La défense de la neutralité n'exige pas une résistance « allant jusqu'à l'annihilation ». Avant tout autre devoir, l'État doit envisager sa propre conservation.

En refusant « l'échappatoire » offert par l'Allemagne, la Belgique commettait un véritable suicide¹.

Cette argumentation aboutirait, si elle était admise, à la négation du droit international. Elle est analogue à la théorie allemande de la nécessité. De même que la nécessité délie de tout engagement antérieur, la crainte des conséquences par trop graves est une justification à l'abstention du contractant; celui-ci jugera, en tout état de causes, si les circonstances ne le libèrent pas de ses obligations.

L'Allemagne l'admet cependant; à l'ambassadeur anglais qui objecte aux propositions allemandes les engagements pris par la Grande-Bretagne de défendre la neutralité belge, le Chancelier répond : « Mais à quel prix ce pacte aura-t-il été tenu ? Le gouvernement britannique y a-t-il songé² ? »

« La crainte des conséquences, reprend justement l'ambassadeur, ne peut être considérée comme une excuse pour la rupture d'engagements solennels. »

1. Voir *Le Suicide de la Belgique*, par le professeur suédois G. F. Steffen, 1914.

2. Voir le rapport de sir E. Goschen à sir Edward Grey dans le livre bleu, n° 78.

La Belgique a connu les horreurs de la guerre.

Mais ne les aurait-elle pas connues de toute façon ?

La France, du fait de la violation allemande, se trouvait en état de légitime défense, elle pouvait l'invoquer à juste titre.

Mais il y a plus, en face d'une Belgique déloyale, la France et l'Angleterre avaient toutes les deux le droit d'intervenir.

La neutralité perpétuelle, en effet, nous l'avons dit, est établie le plus souvent dans un intérêt général et non dans l'intérêt particulier du neutre. Les garants ont le droit et le devoir d'intervenir, et cela malgré l'opposition de l'État neutre. « Les Puissances européennes, écrit Bluntschli¹, en garantissant dans l'intérêt de la paix de l'Europe » la neutralité de la Belgique, ont évidemment acquis le droit d'intervenir contre toute puissance qui menacerait la neutralité ou l'indépendance de ce pays, lors même que leur intervention ne serait pas réclamée par les intéressés. »

La guerre se serait donc passée de toute façon sur le territoire belge, et la Belgique dévastée aurait été de plus déshonorée.

Enfin le marché offert est un marché de dupes.

L'Allemagne affirme qu'elle rétablira la Belgique dans son intégrité dès la conclusion de la paix.

Mais le pourra-t-elle ? Si le sort des armes lui est

1. *Droit international codifié*, Livre 6, Des traités, n° 432.

contraire, qu'advient-il de l'indépendance de la Belgique ?

Et si l'Allemagne est victorieuse, que vaudra d'ailleurs sa promesse ? Parjure devant ses engagements d'hier, se considérera-t-elle comme liée par ceux d'aujourd'hui et ne cherchera-t-elle à englober la Belgique dans son vaste empire ?

Or la Belgique a la volonté de vivre et de vivre libre. Pour cela, elle doit rester dans la tradition de sa politique nationale, c'est-à-dire observer entre ses puissants voisins l'équilibre que consacre et impose en même temps sa neutralité.

La Belgique ne pouvait que résister. Comme le dit M. Waxweiler¹ : « la résistance dictée aux Belges par le sentiment spontané de leur honneur était aussi dans la pleine tradition de leur politique nationale ; bien plus, cette politique était commandée par une claire conscience des nécessités d'existence de la Belgique comme nation indépendante. »

La résistance belge s'explique donc parfaitement, au point de vue politique. D'ailleurs la victoire de l'Allemagne n'était pas certaine, et le geste de la Belgique, sur le terrain réaliste où nous nous sommes placés, n'était pas inadmissible.

La victoire de l'Entente a montré au contraire que ce fut un geste heureux.

1. *Le Procès de la neutralité belge*, p. 14.

2. — La prétendue connivence de la Belgique avec la France et l'Angleterre.

La Belgique aurait été depuis longtemps sous l'influence de la France et aurait eu partie liée avec elle au point de vue militaire.

De nombreux faits invoqués par la presse d'outre-Rhin tendent à le démontrer. Le Gouvernement belge, par exemple, si soucieux de voir respecter son territoire du côté de l'Est, n'aurait pas protesté contre les incursions des troupes françaises ou les raids de ses dirigeables avant la déclaration de guerre.

Mais les faits invoqués ne sont pas contrôlés. La presse allemande s'en empare sans les vérifier.

Nous ne les examinerons pas et nous nous contenterons de rappeler qu'ils s'accordent bien mal avec les mesures prises par le gouvernement français, et que le président du Conseil, M. Viviani, déclarait à la Chambre le 4 août, qu'aucun aviateur français n'avait pénétré en Belgique.

L'enthousiasme pour la France au début de la guerre montre bien les sympathies des Belges. Mais les sympathies des particuliers n'engagent pas un gouvernement. Le gouvernement neutre ne peut favoriser aucun des belligérants, mais ses ressortissants peuvent avoir des préférences et faire des vœux pour le succès d'une nation. Or le gouvernement belge a montré une parfaite attitude vis-à-vis des Allemands.

Le 2 août, le *Petit Bleu*, de Bruxelles, est saisi pour

avoir publié un article contre la tyrannie germanique. Des cortèges chantant la Marseillaise sont dispersés par la police.

Les départs des Allemands le lendemain s'effectuent sans le moindre incident. Du reste, dès le 1^{er} août, la circulaire suivante a été envoyée aux gouverneurs des provinces par les secrétaires généraux des Ministères :

« Au milieu des événements qui se préparent, la Belgique est décidée à défendre sa neutralité. Celle-ci doit être respectée, mais la nation a pour devoir de prendre à cet effet toutes les mesures que peut comporter la situation. Il importe donc que la population unisse ses efforts à ceux du gouvernement en évitant toute manifestation qui serait de nature à attirer au pays des difficultés avec l'un ou l'autre de ses voisins.

« A cet effet il convient que MM. les bourgmestres prennent immédiatement des arrêtés interdisant tout rassemblement qui pourrait avoir pour objet de manifester des sympathies à l'égard de l'un ou l'autre pays. Il importe également que par application de l'art. 97 de la loi communale, le collège des bourgmestres et des échevins interdise tous spectacles cinématographiques de scènes militaires, de nature à exciter les passions et à provoquer des émotions populaires dangereuses pour l'ordre public.

« Vous voudrez bien, Monsieur le gouverneur, prendre immédiatement des mesures pour que ces instructions soient appliquées sans retard. »

On ne peut donc rien trouver dans l'attitude de la Belgique qui puisse montrer une entente quelconque préalable avec la France.

Les Allemands ont remonté un peu dans le passé et invoqué une phrase de M. de Broqueville, ministre de la guerre, au cours d'une séance secrète du Parlement : « Je ne redoute pas une violation de la neutralité belge par la France ; mais celle-ci dut prendre des dispositions pour prévoir l'éventualité du passage des Allemands par la Belgique. »

Cela prouve la confiance de la Belgique dans la parole de la France, mais cela n'implique pas une entente ; d'ailleurs le Ministre ajoutait cette phrase que la presse germanique ne reproduit pas et qui détruit l'argument : « Pour aller au-devant de toutes les possibilités, nous devons nous préparer et nous presser des deux côtés. »

Nous pouvons remarquer, d'autre part, que tous les approvisionnements belges en canons et munitions d'artillerie, une grande partie du matériel de guerre étaient de provenance allemande. Lorsque les hostilités éclatèrent, de nombreuses commandes étaient encore à livrer par les firmes allemandes, Krupp en particulier.

Il est probable que la Belgique aurait adressé ses commandes à la France, en cas d'entente avec elle.

L'examen du plan de concentration français montre enfin l'inexistence d'un accord franco-belge.

La totalité des forces françaises était orientée face au nord-est, entre Belfort et la frontière belge, c'est-à-dire face à l'Allemagne.

Si la France avait songé à attaquer l'Allemagne par la Belgique, comme l'en a accusé le général Bernhardi¹, ses armées, orientées vers la Meuse, ne seraient pas arrivées trop tard pour en interdire le passage, et le choc allemand ne se fût pas produit à l'ouest de ce fleuve.

Une entente économique n'existait pas plus qu'une entente militaire. L'histoire des rapports franco-belges avant la guerre suffit à détruire certaines accusations allemandes à ce sujet.

La loi française du 29 mars 1910 revise le tarif douanier en vigueur et augmente les droits d'entrée pour de nombreux produits manufacturés.

La mesure lèse les industries belges et l'opinion réclame des représailles. On propose des taxes élevées sur les vins et divers produits français trouvant de larges débouchés en Belgique.

Les accusations allemandes contre la loyauté belge furent peut-être plus vives au sujet de l'Angleterre.

C'est l'Angleterre qui projetait, de concert avec la France, une attaque contre l'Allemagne et dans ses plans, elle faisait bon marché de la neutralité belge. La Belgique, loin de protester, se serait liée à l'Angleterre.

Le 13 octobre 1914, la *Norddeutsche allgemeine Zeitung* annonçait la découverte, dans les archives du Département de la guerre à Bruxelles, d'un dossier attes-

1. *L'Allemagne et la prochaine guerre*, ch. VII, p. 151.

tant de prétendus accords entre la Belgique et l'Angleterre. C'était un manquement grave aux devoirs de la neutralité et l'action militaire de l'Allemagne s'en trouvait justifiée.

Frédéric II commençait par prendre, il trouvait toujours ensuite quelqu'un pour l'absoudre. La mentalité allemande n'avait pas changé, le journal osait écrire que le peuple belge n'avait plus qu'à ouvrir les yeux pour voir « à qui il devait la catastrophe qui maintenant s'était abattue sur ce malheureux pays ».

Mais quels sont ces faits si probants qu'à la déclaration sur l'honneur du gouvernement belge niant l'existence de toute convention avec un gouvernement étranger, l'officieux journal répond :

« Le gouvernement belge veut par une déclaration sur l'honneur supprimer des documents compromettants qui existent... Cette déclaration est vraiment trop naïve pour que n'importe qui puisse y ajouter foi en présence des preuves écrasantes fournies par les documents ¹. »

En 1906, l'attaché militaire anglais, le lieutenant-colonel Barnardiston, eut avec le chef d'Etat-Major belge, le général Ducarne, une série d'entretiens. Celui-ci en rendait compte à son gouvernement dans un rapport sommaire ² dont la minute est trouvée par les Allemands.

« La 1^{re} visite, dit le rapport, date de la mi-janvier.

1. Numéro du 10 mars 1915.

2. Rapport en date du 10 avril 1906, publié par la *Norddeutsche* du 25 novembre 1914.

« M. Barnardiston me fit part des préoccupations de l'Etat-major de son pays relativement à la situation politique générale et aux éventualités de guerre du moment.

« Un envoi de troupes, d'un total de cent mille hommes, était projeté pour le cas où la Belgique serait attaquée.

« Le lieutenant-colonel m'ayant demandé comment, cette action serait interprétée par nous, je lui répondis que, au point de vue militaire, elle ne pouvait être que favorable; mais que cette question d'intervention relevait également du pouvoir politique et que, dès lors, j'étais tenu d'en entretenir le Ministre de la Guerre... »

Il s'agit donc, on le voit, de conversations entre militaires qui n'engagent pas leur gouvernement. Aucun des deux d'ailleurs n'a qualité pour cela, l'attaché militaire n'étant pas un plénipotentiaire. Celui-ci ne vient parler que des préoccupations de l'Etat-Major de son pays. Nous sommes au lendemain de l'alerte de Tanger, les relations entre la France et l'Allemagne sont encore tendues et ne laissent pas d'intéresser la Belgique comme l'Angleterre.

Que ferait la Belgique attaquée par l'Allemagne ? L'Angleterre s'en inquiète, mais elle se place dans cette hypothèse unique d'une attaque préalable.

« L'entrée des Anglais, continue le rapport, ne se ferait qu'après la violation de notre neutralité par l'Allemagne. »

Dans les entrevues suivantes, on retrouve la même

préoccupation : l'hypothèse d'une attaque allemande soit vers Anvers, soit vers les Ardennes françaises, est envisagée. L'agression préalable allemande est à la base de la discussion.

Après ces conversations, la Belgique était au point de vue militaire aussi libre qu'auparavant.

Elle n'avait conclu aucune convention. L'Etat-Major belge connaissait simplement les préoccupations de l'Etat-Major anglais et ses mesures éventuelles en cas de guerre contre l'Allemagne violatrice de la neutralité belge ; il n'en continue pas moins à envisager, comme par le passé, la défense du pays dans toutes ses directions.

Les voyages d'études se faisaient :

En 1907, vers la France,

En 1908, vers l'Angleterre,

En 1909, vers l'Allemagne.

Le thème de 1908 supposait en particulier un débarquement anglais à repousser¹. Il ne faisait donc pas supposer un accord entre les deux pays.

Mais l'accusation allemande revêt un autre aspect. Le Docteur Richard Grasshoff a produit l'argumentation suivante² : En laissant de côté les interprétations multiples des faits, il n'en reste pas moins vrai que le gouvernement belge devait avertir l'Allemagne, car si l'An-

1. Renseignements donnés par M. Waxweiler, dans le *Procès de la neutralité belge*, p. 61.

2. *La Belgique coupable*, Une réponse à M. le Professeur Waxweiler. Berlin, 1915.

gleterre voulait un jour débarquer ses troupes sans attendre l'attaque allemande, elle connaissait désormais tous les détails techniques. Or l'Allemagne, garante comme l'Angleterre, avait le droit de connaître les mêmes choses. Le gouvernement belge devait se demander : à présent que l'Angleterre s'est assurée un pareil monopole d'informations, l'Allemagne se regardera-t-elle comme liée par un traité de garantie où l'un des contractants menace de s'assurer la part du lion ?

La Belgique aurait, en somme, rompu l'équilibre de la neutralité en communiquant à l'Angleterre ses secrets militaires. C'est le grief fondamental que lui adresse le professeur Frank¹.

Pour réfuter cette nouvelle forme de l'accusation, il suffit de lire le rapport complet du général Ducarne. Ce dernier ne communique à son interlocuteur aucun secret militaire, il lui dit simplement que les forteresses de Liège et de Namur sont à l'abri d'un coup de main et que l'armée, forte de cent mille hommes, sera en quatre jours capable d'intervenir.

Au contraire, il recueille des informations précieuses sur les dispositions anglaises au sujet du débarquement de troupes qui lui permettront d'envisager l'action convergente et simultanée des forces alliées.

L'Angleterre n'a connaissance d'aucun renseignement secret ; un attaché militaire allemand aurait eu le même

1. *Die belgische Neutralität.*

accueil. L'Etat-Major belge lui aurait affirmé sa volonté de se défendre également contre la France et l'Angleterre, sans révéler davantage ses dispositions.

Ces dispositions étaient prises par un Etat indépendant et souverain, qui n'admettait pas l'ingérence étrangère.

En même temps que le rapport Ducarne, était publiée la copie d'une lettre du Ministre de Belgique à Berlin, le baron Greindl, qui, en 1911, transmettait à Bruxelles son avis sur la défense de la Belgique.

Cette lettre se rapportait à un travail rédigé par un fonctionnaire supérieur et intitulé : « Que ferait la Belgique en cas de guerre franco-allemande ? »

Le Ministre de la Guerre avait soumis cette étude au baron Greindl, en raison de sa compétence, et celui-ci répondait en ce sens : l'auteur du travail s'est placé dans l'hypothèse de la violation de la neutralité par l'Allemagne, mais il y en a d'autres ; « du côté français, le danger ne menace pas seulement par le sud du Luxembourg, mais il existe sur toute l'étendue de notre frontière commune ».

La *Norddeutsche* présente cette lettre comme une critique du diplomate belge à l'adresse de son gouvernement. Nous y voyons au contraire la parfaite impartialité des dirigeants et leur constante préoccupation de voir la défense du territoire établie dans toutes les directions.

Mais il y a encore un autre document relatant de nou-

velles conversations tenues au moins d'avril 1912 par un autre attaché militaire anglais, le lieutenant-colonel Bridges et le chef d'Etat-Major belge, le général Jungbluth.

Nous sommes au lendemain de la crise d'Agadir, au cours de laquelle l'Angleterre s'est nettement affirmée aux côtés de la France.

L'attaché anglais vient trouver, le 23, le général Jungbluth et lui indique les forces dont dispose l'Angleterre pour une lutte sur le continent. Comme en 1906, le chef d'Etat-Major reçoit de précieux renseignements, il n'en communique aucun.

Mais voici autre chose; citons le document :

« Le gouvernement britannique, lors des derniers événements, aurait débarqué immédiatement chez-nous, même si nous n'avions pas demandé de secours. Le général a objecté qu'il faudrait pour cela notre consentement.

« L'attaché militaire a répondu qu'il le savait, mais que, comme nous n'étions pas à même d'empêcher les Allemands de passer chez nous, l'Angleterre aurait débarqué ses troupes en tout état de cause... »

Cette conversation dont la presse allemande a fait grand état, n'a rien qui puisse être invoqué contre la neutralité parfaitement observée.

La notion de neutralité permanente, nous l'avons dit auparavant, implique pour toute puissance garante le droit de défendre la neutralité violée, non seulement

sans attendre l'invitation de l'Etat neutre, mais même d'office, contre le gré de cet Etat. D'autre part, la Puissance garantie ne peut intervenir que lorsque la violation est effective ou imminente. Elle risque d'intervenir trop tôt et d'entraîner une catastrophe possible à éviter. Il est donc préférable qu'elle attende l'appel de l'Etat neutre, quitte à accourir malgré tout, s'il ne se produit pas.

C'est l'avis de la Belgique et le général l'exprime : « il faudrait le consentement de la Belgique ».

L'attaché anglais ne le contredit pas, mais il objecte que la Belgique ne serait pas en état d'empêcher les Allemands de traverser son territoire. Alors l'Angleterre interviendrait en tout état de cause.

Cela veut dire que si la Belgique ne fait pas appel à la garantie, comme elle en a le devoir, l'Angleterre interviendra tout de même.

Mais la situation n'offre aucun doute : il s'agit toujours d'une hypothèse possible d'une violation préalable par l'Allemagne. Ceci n'empêchait pas les Allemands d'accuser le gouvernement belge d'avoir violé sa neutralité en écoutant les insinuations anglaises, et lui avoir retiré pour l'Allemagne toute sa raison d'être.

Or, depuis 1912, il n'y a plus aucun contact entre militaires anglais et belges, et le gouvernement belge, loin de continuer les prétendues négociations avec l'Angleterre, lui fit part de certaines appréhensions de l'opinion publique. On craint que l'Angleterre ne débarque ses troupes avant une violation de l'Allemagne.

C'est alors que sir E. Grey écrit, le 7 avril 1913, la lettre rassurante dont nous avons parlé. Le gouvernement anglais ne sera jamais le premier à violer la neutralité de la Belgique, il ne donnera pas à l'Allemagne une justification pour y envoyer les troupes.

Il ne reste donc en somme rien de la fable d'une préméditation anglo-belge, si ce n'est une nouvelle preuve de la déloyauté allemande.

SECTION IV

La notion de neutralité faussée par l'Allemagne.

Certains juristes ont prétendu trouver dans l'examen des textes la preuve que le territoire de la Belgique n'était pas inviolable malgré sa neutralité¹.

L'article 7 du traité conclu en 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas et placé sous la garantie des cinq grandes Puissances déclare que « la Belgique formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre ».

Ce texte qui reproduit la convention du 15 novembre 1831 ne fait pas mention de l'inviolabilité du territoire. Or une rédaction antérieure, celle du 26 juin 1831, précisait que « les cinq Puissances garantissaient la neutralité perpétuelle ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité du territoire (art. 9 du traité des 18 articles). »

1. E. Norden, *La Belgique neutre et l'Allemagne*, Bruxelles, 1915.

C'est à dessein que les Puissances auraient ainsi réduit l'étendue de leurs engagements et accordé à la Belgique une garantie précaire autorisant le passage à travers le territoire et n'entraînant pas pour l'Etat nouveau l'obligation à l'égard des autres Puissances contractantes de s'opposer à ce passage éventuel.

Telle est l'argumentation de M. Norden. Elle se trouve, remarquons-le, en opposition directe avec la déclaration de M. de Bethman-Holweg, suivant laquelle le passage à travers la Belgique constituait « ein unrecht », une violation du droit.

Sa discussion se ramène aux deux points suivants :

La neutralisation de la Belgique était-elle en droit et en fait compatible avec une servitude de passage établie au profit d'une Puissance ? Que faut-il penser du changement apporté à la rédaction de l'acte qui a consacré l'existence de la Belgique indépendante ?

Une réponse négative s'impose à la première question. Nous avons dit précédemment que cette neutralisation était, dans l'esprit des Puissances qui l'ont établie, un rempart élevé contre des ambitions prêtes à se heurter. Elle a été conçue, reconnue et garantie en vue d'empêcher l'une ou l'autre des Puissances « de rechercher une influence exclusive ou un avantage isolé ».

Cette mentalité eût été dès lors incohérente et absurde si elle eût pu s'accommoder d'un privilège de passage à travers le territoire neutralisé au profit de l'une quelconque des Puissances garantes.

Loin d'être, comme l'a prétendu Norden, une neutralité perméable, la neutralité de la Belgique était au contraire si étanche que Talleyrand, en transmettant à Paris le protocole décisif du 20 janvier 1831, pouvait écrire : « La neutralité reconnue de la Belgique place désormais ce pays dans la même position que la Suisse. »

La Suisse offrait le premier exemple de neutralité perpétuelle et était considérée comme absolument inviolable.

Ailleurs il précisait le sens de cette assimilation en ce qui concerne la France : « La neutralité de la Belgique assurée de Dunkerque à la Meuse est une défense égale à celle que nous trouvons de Bâle à Chambéry par la neutralité de la Suisse. »

Il est de toute évidence que si la combinaison de 1839 n'avait pas eu pour objet essentiel et exclusif de rendre toutes les frontières infranchissables, elle n'aurait répondu à aucune conception pratique.

La neutralité permanente entraîne forcément l'inviolabilité du territoire, et ne se conçoit pas sans elle.

Il nous reste à examiner le deuxième point. L'omission de la garantie de l'inviolabilité aurait été volontaire. M. Waxweiler a montré l'inexactitude de cette affirmation¹.

La formule adoptée par les Plénipotentiaires dans leur article 9 du traité du 26 juin s'inspirait de celle de l'acte de Vienne de 1815, au sujet de la Suisse.

1. *Le Procès de la neutralité belge*, p. 102 et suivantes.

Elle contenait la mention expresse de l'inviolabilité du territoire belge.

Or quelques mois plus tard, il fallut soumettre le traité à une refonte générale, la Hollande refusant de l'approuver.

Dans cette refonte, l'article 9 disparut comme article autonome et fit place à deux articles nouveaux : l'article 7 déjà cité établissant la neutralité du nouvel État, et l'article 25 ainsi conçu :

« Les cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie garantissent à S. M. le roi des Belges l'exécution de tous les articles qui précèdent. »

Ainsi la garantie données s'étend à toutes les stipulations des articles précédents à tous les attributs du nouvel État : souveraineté, indépendance, neutralité, limites.

C'est pourquoi on place la clause de garantie à la fin de la rédaction.

Il n'eût pas été possible de faire figurer à l'article 7 l'expression « inviolable », car « l'inviolabilité ne peut être évoquée qu'au moment où il s'agit de la garantir; l'inviolabilité n'existe pas en soi, elle n'est pas comme l'indépendance et la neutralité, un attribut spécial d'un État¹ ». D'autre part il n'y avait pas de raison pour désigner à l'article 25 cet aspect particulier de la souveraineté de l'État nouveau, puisque tous les articles du traité

1. Waxweiler, *Le Procès de la Neutralité belge*, p. 115.

étaient formellement garantis, y compris ceux qui se réfèrent aux limites du territoire.

Or « qu'est-ce que garantir des limites sinon garantir en même temps leur inviolabilité ¹ ?

Il y a donc équivalence entre la rédaction de novembre et celle de juin.

Les Puissances d'ailleurs affirmaient l'année suivante leur manière de voir. Une partie du territoire belge était encore occupée par les armées des Pays-Bas. Devant leur refus de se retirer, la Belgique fit appel à la garantie de l'article 25 afin d'obtenir l'aide militaire des Puissances, et celles-ci y répondirent immédiatement.

L'essai de justification tardive de M. Norden tombe par conséquent.

L'Allemagne coupable ne saurait trouver d'excuse à son crime.

1. Waxweiler, *Ibid.*, p. 115.

CHAPITRE III

L'ABROGATION DE LA NEUTRALITÉ BELGE

Les événements de 1914 ont montré que la neutralité permanente avait failli aux espérances de ses créateurs.

Des trois États européens déclarés par les traités perpétuellement neutres, deux furent immédiatement victimes de l'agression allemande. Et si le troisième échappa aux horreurs de la guerre, ce fut plus grâce aux difficultés soulevées à la marche d'une armée par la nature montagneuse du terrain, qu'au respect des engagements conclus.

Encore l'Allemagne n'envisagea-t-elle pas la possibilité de contourner par la Suisse le front qu'elle n'avait réussi à rompre à Verdun !

En 1918, l'Etat-Major suisse inquiet se mit en relation avec l'Etat-Major français en vue des mesures à prendre devant cette éventualité.

Une nouvelle atteinte au droit des gens ne se produisit pas ; le territoire suisse fut respecté.

La Suisse ne cessa cependant, lors des pourparlers de paix, de réclamer le maintien de son statut. Dans un memorandum du 8 février 1919¹, aux Puissances de l'Entente, elle rappelait l'origine et le caractère de sa neutralité, puis elle en exigeait le maintien comme condition de son adhésion au Pacte de la Société des Nations.

La Conférence lui donna satisfaction. Rien dans les traités de paix ne modifie le régime que la Suisse obtint sur sa demande en 1815.

Quant à la Belgique et au Luxembourg, neutres par la volonté des Puissances, il n'était plus possible de leur faire supporter les inconvénients d'un système qui ne les avait pas protégés et dont ils réclamaient l'abrogation.

Le traité du 28 juin 1919 signé à Versailles entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne abroge ces deux neutralités².

Partie III, clauses politiques européennes :

Section II. — Article 31 pour la Belgique;

Section II. — Article 40 pour le Luxembourg.

L'article 31, relatif à la Belgique, est ainsi conçu :

« L'Allemagne, reconnaissant que les traités du 19 avril 1839, qui établissaient avant la guerre la régime de la Belgique ne correspondent plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ces traités et s'engage dès à présent à reconnaître et à observer toutes

1. Voir le texte dans *La Paix des peuples*, du 25 mars 1919, p. 549.

2. Le régime du Congo n'est pas modifié.

conventions, quelles qu'elles soient, que pourront passer les principales Puissances alliées et associées ou certaines d'entre elles, avec les gouvernements de Belgique ou des Pays-Bas, à l'effet de remplacer les dits traités de 1839. Si son adhésion formelle à ces conventions était requise, l'Allemagne s'engage dès maintenant à la donner. »

Le régime de la Belgique ne correspondait plus en effet aux circonstances actuelles, il ne pouvait subsister. La guerre lui avait porté un coup fatal.

Aux termes de l'article 10 de la convention de la Haye, du 18 octobre 1907, sur les droits et les devoirs des neutres, la Belgique, levée pour la défense de sa neutralité, n'était pas belligérante : « Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait par une puissance neutre de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité. »

En interprétant rigoureusement les textes, on aurait pu refuser aux Belges le droit de dépasser les frontières de leur territoire libéré.

Mais pouvait-on ne pas reconnaître à l'armée belge la qualité « belligérante » ?

Les Belges se battirent pendant quatre ans aux côtés des alliés et furent traités en belligérants, non seulement par ceux qu'ils combattaient, mais encore par les puissances étrangères au conflit. — A la chute d'Anvers, la Hollande désarma et interna les soldats qui se réfugièrent sur son territoire. — A l'heure de la victoire allaient-ils être privés de la gloire de monter la garde sur le Rhin ?

La Belgique victorieuse n'allait-elle pouvoir immédiate-

ment réaliser l'union de tous ses enfants, et comme nous avons libéré l'Alsace-Lorraine, délivrer elle aussi son « Alsace Wallonne » ?

La Belgique avait combattu, non seulement pour la défense de sa neutralité, mais aussi pour celle du droit et de la civilisation, elle ne pouvait plus être considérée comme neutre, sa neutralité, « mortellement blessée sous les murs de Liège, tuée sous ceux d'Anvers, avait été définitivement enterrée dans les marais de l'Yser ! »

1. — L'ABROGATION DE LA NEUTRALITÉ BELGE
RÉPONDAIT AUX VŒUX DE LA NATION.

Elle était en effet conforme à ses intérêts.

En imposant à la Belgique certaines restrictions à sa souveraineté externe, la neutralité l'avait gênée considérablement. La Belgique ne pouvait pas conclure d'union économique ni avec la France, ni même avec le Luxembourg, elle ne pouvait rechercher librement à l'extérieur les débouchés nécessaires à son industrie florissante. La Belgique enfin ne pouvait songer à réparer les injustices dont elle avait été victime dans la délimitation de ses frontières.

Le traité de paix rend à la Belgique les cercles d'Eupen et de Malmédy, compris en 1815 dans le territoire allemand ; il lui reconnaît également la pleine souveraineté sur le pays contesté de Moresnet, dit Moresnet neutre (articles 32, 33 et 34 du Traité. Partie III, Section I relative à la Belgique).

Si, d'autre part, il ne lui donne pas satisfaction au sujet de ses revendications vis-à-vis de la Hollande, puissance étrangère au conflit, il abroge cependant les traités de 1839, et ouvre ainsi la voie aux négociations qui pourront s'ensuivre entre les deux États.

L'abrogation de la neutralité réclamée par la Belgique n'alla pas cependant sans soulever quelques critiques chez les Belges eux-mêmes. Ne pouvait-on prétendre que la neutralité avait cependant servi utilement la cause de la Belgique.

Si l'Allemagne et l'Autriche avaient violé leurs engagements, les autres puissances y étaient restées fidèles et étaient accourues pour les faire respecter. La violation de la neutralité belge avait été la cause déterminante de l'entrée de l'Angleterre dans la guerre contre l'Allemagne.

L'Angleterre, certes, a montré un empressement à secourir la Belgique qui lui fait honneur. Elle n'a pas hésité à faire face à ses engagements. Mais ceux-ci se conciliaient fort bien avec ses intérêts. Garante de la neutralité belge, l'Angleterre intervint pour la faire respecter, mais l'Angleterre non garante ne serait-elle pas intervenue également ?

L'histoire nous montre que l'Angleterre ne s'est jamais désintéressée du sort des Flandres et qu'elle a toujours redouté l'installation d'une grande puissance à Anvers. Nous pensons qu'elle continuera à l'avenir à s'intéresser au sort de la Belgique et que celle-ci peut, en cas de danger, compter sur l'appui des forces britanniques.

Mais il n'y a pas que l'Angleterre, il y a les sympathies des neutres et M. Destrée¹ ne voudrait pas voir son pays se priver à l'avenir d'un tel secours.

Nous ne mésestimons pas l'estime universelle, mais comme M. Wallez² nous pensons que « contre une armée en marche il n'y a pas d'autre secours réel que des soldats et des armes ». Or ce ne sont pas les neutres d'hier qui les lui donneront dans une guerre de demain.

La Belgique doit veiller elle-même à sa défense. Elle doit passer les accords qui lui sont nécessaires, rectifier ses frontières, suivant son expression les « normaliser ». Elle ne saurait donc rester neutre.

*
* *

II. — L'ABROGATION DE LA NEUTRALITÉ BELGE ÉTAIT, EN MÊME TEMPS, CONFORME AU NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL INSTITUÉ PAR LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Aux termes de ce pacte, tous les membres de la Société sont solidaires; les différends qui peuvent s'élever entre eux intéressent la Société tout entière et lorsque l'un d'eux viole ses engagements, tous les autres doivent s'unir contre lui dans une œuvre de répression commune.

La neutralité perpétuelle peut-elle dès lors se concilier avec les exigences de ce pacte ?

La participation à une œuvre de répression collective

1. Cité par Wallez.

2. Wallez, *La Belgique de demain et sa politique*, Bruxelles et Paris 1916.

peut-elle être considérée autrement que comme un acte de guerre, contraire à la neutralité ?

On peut le soutenir.

L'article 10 déjà cité, de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907, sur les droits et les devoirs des neutres, déclare que le fait, par une puissance neutre de repousser par la force les atteintes à sa neutralité ne peut être considéré comme un acte hostile.

M. Milhaud¹ propose d'étendre le principe par analogie naturelle à des hypothèses nouvelles.

On dira d'abord :

L'Etat neutre n'abandonne pas sa neutralité lorsqu'il prend les armes pour défendre la neutralité d'un autre Etat...

On dira ensuite :

« L'Etat neutre n'abandonne pas sa neutralité lorsqu'il prend les armes pour prêter main forte à la Société des Nations, dans sa sauvegarde du droit international, et cette intervention de police ne constitue pas, à l'égard de ce dernier, un acte hostile. »

Le caractère d'hostilité implique une relation d'Etat à Etat, l'acte répressif serait accompli par suite d'une décision de la Société placée au-dessus des Etats particuliers, il serait donc impersonnel.

De cette solution, nous pouvons rapprocher un fait de l'histoire d'avant guerre. En 1900, les Puissances de

1. Edgard Milhaud, *La Société des nations*, 1917. — *La Neutralité suisse et la Société des nations*, dans la Revue des Idées, février 1919.

l'Europe, l'Amérique et le Japon décidèrent d'envoyer en Chine une force internationale défendre leurs intérêts menacés par la révolte des Boxers. La Belgique équipa un corps de volontaires, estimant pouvoir participer à l'expédition. L'Allemagne s'y opposa, mais ni la Belgique ni les autres puissances n'avaient pensé qu'il y eût incompatibilité entre la neutralité et la participation à cette mesure de police.

L'avis de ces puissances est un élément sérieux à l'appui de la solution indiquée ci-dessus.

Le pacte impose à ses membres un autre devoir : celui de « faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société » (voir article 16, Partie I du Traité). Nous pourrions également prétendre que l'Etat neutre ne ferait dans ce cas que faciliter une œuvre de police.

Mais quel est le but de la neutralité, sinon éviter que la guerre ne soit portée sur le territoire neutralisé ? Croit-on que l'Etat en rupture de pacte laissera sans riposter traverser le pays neutre ! Celui-ci connaîtra alors les dévastations et la ruine qu'il voulait éviter.

Dans tous les cas, nous pouvons nous demander ce qu'il resterait en pratique d'une neutralité ainsi conçue.

La Suisse l'a fort bien compris. Si elle est entrée dans la Société des Nations, tout en restant neutre, elle n'entend pas plus laisser traverser son territoire que participer elle-même à une répression militaire quelconque.

Les Puissances ont admis une exception en sa faveur; la Suisse est aujourd'hui membre de la Société des Nations¹, en a les avantages, sans en avoir les charges.

Mais il y a là une situation anormale qui ne saurait être étendue.

La Société ne doit pas se priver du concours de ses membres, si faible soit-il.

L'appui des petits Etats n'est pas négligeable surtout dans un système de limitation des armements.

Il est certain d'ailleurs que si les nations ont les mêmes droits, elles ont aussi les mêmes devoirs; les affranchir de certaines obligations, ce serait aller contre l'esprit même du pacte, contre le principe d'égalité que les petits Etats sont les premiers à réclamer.

« S'ils refusent, dit M. Scelle², de se plier aux obligations sociales, ils ne sauraient réclamer l'entrée de la Ligue sur le pied de l'égalité avec ceux-là qui acceptent toutes ces obligations; car ces derniers devront les remplir à leur place. Des exceptions de cette portée devraient avoir pour contre-partie le droit pour les grandes Puissances de se substituer aux petites, de prendre en mains, avec leur défense éventuelle, la charge de leurs obligations...

1. Le Conseil national a adopté le 3 mars 1919, par 115 voix contre 55, l'arrêté fédéral portant l'adhésion de la Suisse. Le vote populaire qui devait décider en dernier ressort eut lieu le 16 mai.

L'accession à la Société des Nations fut votée par 410.000 voix contre 310.000 et par 11 cantons $\frac{1}{2}$ contre 10 $\frac{1}{2}$.

2. Georges Scelle, *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, p. 346-347.

« Les petits Etats seraient-ils aisément disposés à l'admettre ? »

« Quand on réclame une sorte de minorité, il faut se résigner à subir des tuteurs. La neutralité bien souvent équivalait à la vassalité. Ce ne serait pas sans doute la vassalité vis-à-vis d'une puissance déterminée, mais vis-à-vis de la Ligue elle-même; progrès sans doute, mais régression sur la souveraineté totale et incontestée d'aujourd'hui. La ligue doit être une organisation juridique et sociale, on ne saurait en faire partie sans en accepter les devoirs communs. »

Si le Pacte exige l'unanimité pour assurer l'efficacité des sanctions internationales, la neutralité de ses membres occasionnelle où perpétuelle ne se conçoit plus.

La neutralité de la Belgique devait disparaître du droit international.

CONCLUSION

La neutralité avait permis à la Belgique de naître à l'indépendance et de maintenir une existence menacée par de nombreuses convoitises.

Mais, depuis longtemps, elle n'était plus pour le nouvel Etat qu'une entrave à sa prospérité économique et un obstacle à l'achèvement de son évolution.

Désormais cette neutralité n'appartient plus qu'à l'histoire, douloureuse et glorieuse. La Belgique sort victorieusement d'une épreuve qui ne l'a pas abattue.

Elle a prouvé, par son indéfectible force morale qu'elle était capable de se défendre et, suivant la prédiction de son roi, s'est imposée au respect de tous.

Pleinement maîtresse d'elle-même, la Belgique entre dans les nouvelles combinaisons des forces mondiales.

Le 7 septembre dernier, un accord militaire franco-belge était signé par le maréchal Foch, le général Maglinse, chef d'Etat-Major général de l'armée belge, et le général Buat, chef d'Etat-Major de l'armée française.

Cet accord vise le cas d'une agression allemande non provoquée.

Dans la lettre d'approbation en date du 10 septembre, donnée au gouvernement français au sujet de cette convention, le gouvernement belge déclare que l'accord est conclu dans le but de renforcer les garanties de paix et de sûreté résultant du Pacte de la Société des Nations.

La lettre d'approbation réserve aux deux Etats le droit d'apprécier souverainement si le cas prévu par la convention se trouve réalisé.

Enfin elle stipule qu'une liberté complète leur est laissée en ce qui concerne l'établissement des charges militaires qui seraient jugées indispensables pour assurer la défense de leur territoire respectif¹.

1. Voir le texte de la lettre dans le *Temps* du 29 octobre 1920. La lettre envoyée par le gouvernement belge le 10 septembre est très brève. Elle n'indique que les conditions générales de l'accord qui n'a pas été publié.

Elle porte les signatures de M. Delacroix, premier ministre, et M. Janson, ministre de la Défense nationale. M. Millerand y répond (lettre en date du 15 septembre) dans les mêmes termes.

C'est la première mesure qu'ait pris la Belgique. Elle a encore de nombreux résultats à atteindre au point de vue économique comme au point de vue militaire.

La question primordiale pour la Belgique est celle de l'Escaut dont les deux rives, à sa partie inférieure, appartiennent à la Hollande.

La navigation du fleuve est libre aujourd'hui et la surveillance en est commune à la Belgique et à la Hollande. Les deux Etats doivent s'entendre pour le pilotage, le balisage, ainsi que pour la conservation des passes qui exige un entretien constant.

Or la Hollande n'a aucun intérêt à la mise en bon état de la navigation de l'Escaut. Son port de Flessingue a un accès direct à la mer et celui de Terneuzen n'a pour elle qu'une importance secondaire.

Elle cherche, au contraire, à écarter au profit d'Amsterdam et Rotterdam, la concurrence redoutable d'Anvers. Dans tous leurs projets d'amélioration, les Belges se sont par suite heurtés au mauvais vouloir des Hollandais, sinon à leur opposition directe.

Au point de vue militaire, d'autre part, Anvers offre cette contradiction d'être la grande place forte de la Belgique et de ne pouvoir pour sa défense communiquer avec la mer. Le port d'Anvers est en effet uniquement un port de commerce¹, et ne peut transiter aucun matériel

1. Article 14 du traité de 1839. Le port d'Anvers, conformément aux stipulations de l'article 15 du traité de Paris, continuera d'être uniquement un port de commerce.

de guerre. Les inconvénients en furent manifestes en 1914 : les navires anglais ne purent coopérer à la défense de la place et à sa chute le matériel et les munitions tombèrent aux mains de l'ennemi.

Il y a là une situation dont la modification s'impose.

Il n'est pas possible, en outre, que Zeebrugge qui, dans le nouveau plan défensif de la Belgique, doit servir de base navale, soit menacé plus longtemps par les prétentions hollandaises sur la passe de Wichingen qui s'étend jusque devant ce port.

Une autre question importante est celle du Limbourg.

Le Limbourg aux mains de la Hollande n'est pas seulement une gêne apportée à la navigation de la Meuse qui le traverse sur une longueur de huit kilomètres, c'est aussi et surtout un danger pour la Belgique qui est, par là, livrée à l'invasion. Les forts de Liège peuvent être aisément tournés par le nord et leur protection devient illusoire, s'ils ne sont pas soutenus par ceux de Maëstricht.

Mais la Hollande consentira-t-elle à abandonner cette région qui constitue pour elle un appendice inutile et qu'elle n'a pas su interdire en 1918 aux armées allemandes en déroute ?

D'une façon générale la Hollande se montrera-t-elle conciliante dans les négociations que pourra entreprendre la Belgique ? Il est permis d'en douter. Quoi qu'il en soit, l'accord franco-belge marque déjà pour la Belgique un résultat appréciable. Le rêve magnifique d'une paix

universelle obtenue par l'entente de tous les peuples est encore un peu confus, et, sans croire à son impossibilité absolue dans l'avenir, on peut cependant s'entourer de garanties plus limitées et précises.

C'est ce qu'a fait sagement la Belgique.

Cet accord est la conclusion de l'évolution qui depuis le mois d'août 1914 a rapproché Belges et Français dans une amitié toujours plus étroite et une solidarité plus effective.

Nous pouvons espérer qu'il n'est aussi qu'un début et qu'il sera suivi d'un accord économique.

Les deux nations, tout en gardant leur régime et leur indépendance, doivent former bloc militairement, économiquement et aussi intellectuellement contre l'Allemagne, et maintenir dans l'avenir une union fondée sur la même civilisation et renforcée par le sang versé en commun.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu, le président de la thèse,

André WEISS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie

de Paris,

APPEL.

BIBLIOGRAPHIE

Arendt. — *Essai sur la neutralité de la Belgique*, 1845.

Barthou (Louis), rapporteur général de la Commission de la paix. — *Le traité de paix*, 1919.

Bernhardi (Général von). — *L'Allemagne et la prochaine guerre*, 1913.

Blocher (Edouard). — *Neutralité belge et neutralité suisse*.

Bluntschli. — *Le droit international codifié*.

Brogie (duc de). — *Les mémoires du prince de Talleyrand*, tomes III et IV.

Clercq (de). — *Recueil des Traités de la France*, 23 vol.

Correspondance diplomatique relative à la guerre de 1914

Livre blanc allemand, livres I et II.

Livre bleu anglais, livres I et I bis.

Livre gris belge, livres I et II.

Livre jaune français.

Delavenna (H.). — *La neutralité politique de la Savoie; Sa suppression (1815-1919)*, Thèse, 1920.

Descamps (Emmanuel). — *L'Etat neutre à titre permanent*, Bruxelles, 1912.

Descamps (le baron). — *La neutralité de la Belgique au point de vue historique*, Bruxelles, 1912.

Despagne. — *Droit international public*.

Dollot (René). — *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la Barrière (1609-1830)*, Thèse, 1902.

Fourgassié. — *La neutralité de la Belgique*, 1902.

Grasshof (Richard). — *La Belgique coupable. Une réponse à M. le Professeur Waxweiler*, Berlin, 1915.

Kleen (Richard). — *Lois et usages de la neutralité.*

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours.*

Malleterre (Général). — *La bonne frontière militaire de la France contre l'Allemagne.*

Marin (Louis), député. — Discours à la tribune de la Chambre sur les nécessité des réserves au traité de paix.

Mettetal. — *La neutralité et la Société des Nations*, Lyon, 1917.

Milhaud (Edgard). — *La Société des Nations*, 1917.

Passelecq (Fernand). — *Essai critique et notes sur l'altération officielle des documents belges.*

Peria (Lieutenant). — *La Belgique militaire. L'armée et la défense du territoire.*

Piccioni (Camillo). — *Essai sur la neutralité perpétuelle*, 1902.

Pirenne. — *Histoire de la Belgique.*

Poirier (J.). — *La Belgique devant une guerre franco-allemande*, 1913.

Publications officielles du Gouvernement belge. 1915 :

La neutralité de la Belgique. Préface de Paul Hymans.

La violation du droit des gens en Belgique. Préface de J. van den Heuvel.

Renault (Louis). — *Les premières violations du droit des gens par l'Allemagne*, 1917.

Regnault (H.). — *Des effets de la neutralité perpétuelle en temps de paix*, 1898.

Rivier. — *Principes du Droit des gens.*

Scelle (Georges). — *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, 1916.

Van Langenhove. — *Le dossier diplomatique de la question belge.*

Visseher (Charles de). — *La Belgique et les juristes allemands.*

Wallez. — *La Belgique de demain et sa politique,* 1916.

Waxweiler. — *La Belgique neutre et loyale,* 1915.

— *Le Procès de la neutralité belge,* 1916.

Weiss. — *La violation de la neutralité belge et luxembourgeoise
par l'Allemagne,* 1915.

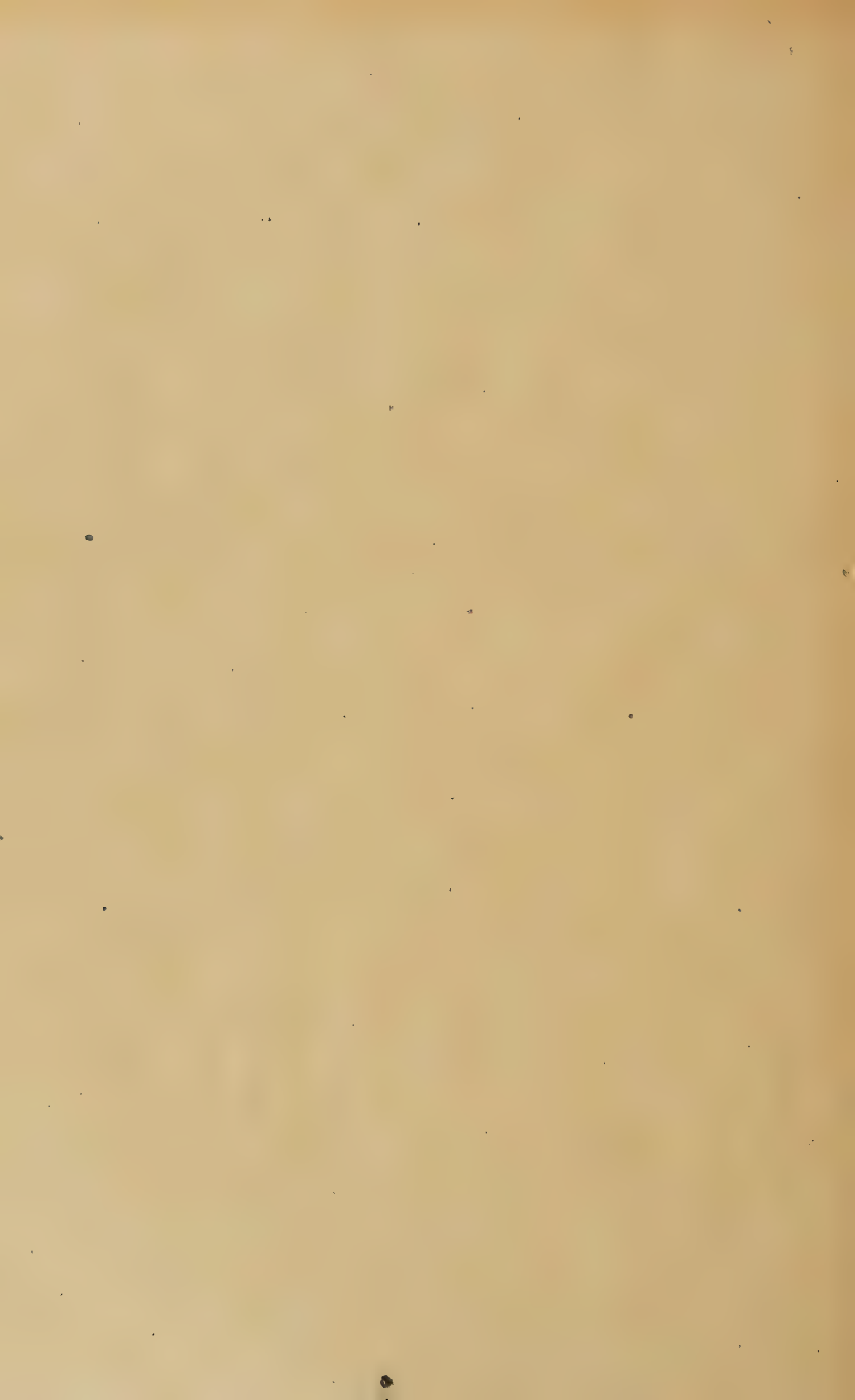


TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER. — La neutralité belge avant 1914	11
<i>Section I.</i> — La notion de neutralité permanente ..	11
<i>Section II.</i> — Origines et caractères de la neutralité belge	19
<i>Section III.</i> — L'attitude de la Belgique et de l'Europe jusqu'en 1914	32
CHAPITRE II. — La violation de la neutralité belge	45
<i>Section I.</i> — Les faits	46
<i>Section II.</i> — L'excuse de la « nécessité » invoquée par l'Allemagne	57
<i>Section III.</i> — Les accusations allemandes contre la Belgique	60
<i>Section IV.</i> — La notion de neutralité faussée par l'Allemagne	76
CHAPITRE III. — L'abrogation de la neutralité belge ...	81
<i>Section I.</i> — L'abrogation répond aux vœux de la nation	84
<i>Section II.</i> — Elle est conforme au nouvel ordre international	86
CONCLUSION	90
BIBLIOGRAPHIE	95



